

## VOTO

Senhora Presidente,  
Senhor Ministros,  
Senhora Procuradora-Geral,  
Ilustres Autoridades que prestigiam esta Sessão,

Trago à elevada apreciação do Egrégio Plenário deste Tribunal de Contas da União, em observância ao prazo fixado constitucionalmente, o Relatório e a minuta de Parecer Prévio sobre as contas de responsabilidade do Presidente da República, Excelentíssimo Senhor Jair Messias Bolsonaro, referentes ao período de 1º/1/2021 a 31/12/2021.

2. De início, esclareço que as referidas contas compreendem o relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos e o Balanço Geral da União, e serão apreciadas mediante Parecer Prévio, nos termos da Lei 8.443/1992 e do Regimento Interno do TCU.

3. Nesse contexto, cabe destacar que o Parecer Prévio deve ser conclusivo, indicando se as contas prestadas representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial em 31 de dezembro de 2021 e se foram observadas as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.

4. Esta é a 87ª vez que o TCU exerce a sua competência, instituição centenária, essencial à jurisdição constitucional de contas, criada em 1890 por meio do Decreto 966-A, do então Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, para o exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e à despesa da recém proclamada República.

5. Cumpre ressaltar que o trabalho aqui apreciado oferecerá ao Congresso Nacional os elementos técnicos necessários para o julgamento das contas do Presidente da República e para a apreciação dos relatórios sobre a execução dos planos de governo.

6. Como já tive a oportunidade de destacar no estabelecimento das diretrizes para orientar os trabalhos de elaboração do relatório e do parecer prévio, trata-se da mais nobre missão constitucional desta Corte, que tem procedido, dentre diversos temas de elevada complexidade e relevância, ao exame quanto à verificação do cumprimento dos programas e das ações previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA), à observância dos limites, parâmetros, princípios e diretrizes fixados pela Constituição Federal, pela Lei Complementar 101/2000 (LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal) e pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

7. Com o objetivo de tornar sempre mais efetivo o exame das contas, em contribuição à necessária melhoria na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, nas dimensões da legalidade, legitimidade e economicidade, e aderente à missão do Tribunal de “Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo”, encaminhei proposta para que fossem acrescentados ao presente trabalho ações adicionais de controle.

8. Referidas ações objetivaram avaliar, por exemplo, o grau de implementação de iniciativas, a efetividade de resultados e o alcance de metas e indicadores constantes da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (e-Digital) e da Estratégia de Governo Digital 2020-2022.

9. Nas modernas economias, são evidentes os benefícios financeiros ao cidadão, bem

como aos próprios governos, alcançados a partir da adequada implementação de serviços públicos digitais, tanto na melhoria da eficiência na gestão quanto no controle da administração pública.

10. Nessa seara, o Tribunal tem atuado proativamente, contribuindo para o fortalecimento contínuo do uso de ferramentas tecnológicas pelos gestores, não olvidando o encargo do controle externo de induzir práticas que agreguem valor ao negócio da administração pública federal.

11. Excelentíssimas autoridades, ilustres presentes, nesse ínterim, a atuação do controle externo não é pautada apenas em uma agenda repressiva, de verificação da conformidade e uso do poder sancionador, com a responsabilidade inerente a uma Corte de Contas de estatura constitucional, mas pode e deve ser indutora de melhorias, de aperfeiçoamento da gestão pública, com o oferecimento de caminhos para a transformação do país.

12. Deixo aqui registrada, com grata satisfação, a excelência da instrução produzida sob a coordenação da equipe da Secretaria de Macroavaliação Governamental, em conjunto com diversas equipes técnicas do Tribunal, cujos auditores, de reconhecida expertise, não mediram esforços, sempre com zelo e empenho para o alcance do resultado do presente processo, e os parabéns nas pessoas do Secretário Alessandro Aurélio Caldeira e do Secretário-Geral de Controle Externo Leonardo Rodrigues Albernaz.

## I – INTRODUÇÃO

13. Conforme definido na Constituição Federal de 1988, art. 71, inciso I, a primeira das competências atribuídas ao TCU consiste em apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República.

14. Referida apreciação deve ocorrer em até sessenta dias após o recebimento das contas, cujo encaminhamento pelo Congresso Nacional, no presente exercício, ocorreu no último dia 5/5/2021.

15. As contas consistirão, a teor art. 36 da Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU), nos balanços gerais da União e no relatório do órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos (§ 5º, art. 165, da Constituição).

16. Por meio do Parecer Prévio, acompanhado do Relatório pormenorizado sobre a conformidade da gestão governamental, serão apresentadas as conclusões sobre a fidedignidade dos balanços gerais da União e a regularidade da execução orçamentária, com encaminhamento final de recomendação pela aprovação ou rejeição das contas, e com a possibilidade, nos termos da Resolução TCU 291/2017, da emissão de opinião sem ressalvas, com ressalvas ou adversa.

17. Cumpre ainda esclarecer que a deliberação do Tribunal, consubstanciada no Parecer Prévio, conterà as ressalvas e irregularidades detectadas, as opiniões, a conclusão e a respectiva fundamentação, além de eventuais ciências de descumprimento de normativos e recomendações direcionadas à Presidência da República e demais órgãos.

18. Relativamente à execução dos orçamentos, a emissão de opinião com ressalvas ocorre quando detectadas impropriedades ou irregularidades que, pela materialidade e gravidade, não impliquem em opinião adversa; bem como distorções materialmente relevantes com efeito não generalizado sobre as informações de desempenho orçamentário ou da política fiscal.

19. Por outro lado, a opinião será adversa quando configuradas, em síntese, a inobservância de princípio ou norma constitucional ou legal; a prática de ato contra a probidade da Administração ou a LOA; distorções materialmente relevantes que tenham efeitos generalizados sobre as informações de desempenho orçamentário ou da política fiscal e inobservância dos princípios e regras constitucionais e infraconstitucionais relativos à gestão fiscal responsável, dentre outras ocorrências.

20. Quanto ao exame dos balanços gerais da União, a opinião será com ressalva quando, tendo sido obtida evidência de auditoria adequada e suficiente, as distorções nas demonstrações financeiras forem materialmente relevantes, mas não generalizadas. Ou, se obtida evidência adequada e suficiente, os possíveis efeitos de distorções não detectadas sobre as demonstrações financeiras forem materialmente relevantes, mas não generalizados.

21. O Tribunal ficará ainda impossibilitado de emitir opinião sobre os balanços gerais da União quando houver limitação na extensão dos exames causada por motivos alheios à sua atuação, ausentes as evidências adequadas e suficientes a fundamentar o parecer.

22. Por derradeiro, ressalte-se que o TCU emite Parecer Prévio apenas sobre as contas prestadas pelo Presidente da República. As contas relativas aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público são efetivamente julgadas pela Corte, em sede de processos específicos, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2.238-5/DF.

23. Na sequência, passo a discorrer sobre o bem fundamentado Relatório que subsidia a emissão do Parecer Prévio.

## II - CONJUNTURA ECONÔMICA, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

### Desempenho da Economia Brasileira

24. A análise das contas anuais deve ser efetuada levando-se em conta obrigatoriamente a base normativa de regência, mas não pode ser dissociada do contexto e das variáveis macroeconômicas do período, para a devida compreensão quanto ao desempenho da gestão pública.

25. Assim, no que tange à taxa de inflação, o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) alcançou 10,06% a.a, muito acima do limite superior da meta, de 5,25% p.p., fixada pelo Conselho Monetário Nacional.

26. Dentre os diversos grupos de produtos e serviços que compõem o IPCA, a maior variação e o maior impacto no índice ocorreu no grupo de transportes, inclusos combustíveis, automóveis novos e usados, passagens aéreas e transportes por aplicativo. Referido grupo sofreu enorme variação, de 21,03%, e impacto muito forte, de 4,19 p.p., quase a metade do impacto observado no índice geral do IPCA, de 10,06%. O expressivo aumento do grupo de transportes pode ser explicado, principalmente, pela variação dos preços dos combustíveis, que tiveram elevação de 49,02%.

27. Outros grupos também contribuíram para o expressivo aumento da taxa de inflação, dentre eles habitação, com alta de 13,05% e impacto de 2,05 p.p.; alimentação e bebidas, com alta de 7,94% e impacto de 1,68 p.p., além do item energia elétrica, com aumento de 21,21%.

28. Relativamente ao INPC, que mede a variação do custo de vida das famílias com renda mensal entre 1 e 5 salários-mínimos, foi observada alta de 10,16% em 2021. De forma semelhante ao IPCA, as maiores variações e impactos ocorreram com os itens de transportes (19,29% e impacto de 3,70 p.p.) e habitação (13,85% e impacto de 2,43 p.p.).

29. Quanto ao Produto Interno Bruto (PIB), foi alcançado o montante de R\$ 8,679 trilhões, sendo 4,62% superior, em termos reais, ao de 2020, cujo valor foi de R\$ 8,296 trilhões.

30. Observa-se que o PIB retrocedeu aos patamares de 2013 e 2014, de aproximadamente R\$ 8,8 trilhões, em razão das fortes taxas negativas observadas nos anos de 2015, 2016 e 2020 (Pandemia do Covid-19), mas apresentou boa recuperação em 2021, com a taxa de crescimento passando, em termos reais, de -3,9% em 2020 para 4,6% no exercício seguinte.

31. Em relação à taxa de crescimento do PIB real **per capita**, um dos indicadores considerados ao se analisar o bem-estar da população, foi registrado o valor de R\$ 40.688,10.

Houve, também, boa recuperação, visto que a taxa de crescimento do PIB **per capita**, em termos reais, passou de -4,6% em 2020 para 3,9% em 2021.

32. Sob a ótica da demanda, a Despesa de Consumo das Famílias foi responsável por 61,0% do valor do PIB, tendo sofrido um acréscimo de 3,6% se comparado ao ano de 2020. A despesa de Consumo do Governo, correspondente a 19,1% do PIB em 2021, registrou variação positiva de 2,0% em relação a 2020.

33. Quanto às Exportações de Bens e Serviços, bem assim as Importações, foram registrados acréscimos de 5,8% e 12,4%, respectivamente, em relação ao ano de 2020.

34. Com referência à **Balança Comercial Brasileira**, manteve-se superavitária em US\$ 61,4 bilhões em 2021, com exportações de US\$ 280,8 bilhões e importações de US\$ 219,4 bilhões. O aumento de 33,8% nas exportações entre o ano de 2021 e 2020 sofreu maior influência dos preços, que aumentaram 29,3%, enquanto o volume evoluiu somente 3,2%.

35. Já no caso das importações, a elevação de 38,1% foi causada principalmente em função do volume, que cresceu 21,9%, enquanto os preços tiveram aumento de apenas 13,1%. As *commodities* agrícolas e minerais participaram com 67,7% do total das exportações, demonstrando a dependência das exportações quanto a este tipo de produto.

36. Ainda quanto às exportações, houve variações pouco expressivas em relação aos produtos exportados pelo Brasil aos blocos de países da Ásia, América do Norte, América Central e Caribe, América do Sul Europa, Oriente Médio e Oceania.

37. Quanto aos volumes de produtos exportados pelo Brasil, negociados com cada bloco econômico, ocorreram variações positivas expressivas entre 2020 e 2021. Os países com maior participação na aquisição de produtos brasileiros em 2021 foram: China, com US\$ 87,9 bilhões (aumento de 29,7%), equivalente a 31,3% do total exportado pelo Brasil; Estados Unidos, com US\$ 31,1 bilhões (aumento de 45,1%), representando 11,1% do total; e Argentina, com US\$ 11,9 bilhões (aumento de 39,9%), correspondendo a 4,2% do total exportado.

38. Por outro lado, o **Balanco de Pagamentos** apresentou déficit na conta “Transações Correntes” em 2021, atingindo o valor de US\$ 28,1 bilhões, superior em 14,8% ao valor verificado em 2020, de US\$ 24,5 bilhões.

39. O saldo das **Reservas Internacionais** se manteve elevado, totalizando US\$ 362,2 bilhões em 2021, com acréscimo de US\$ 6,6 bilhões (1,9%) em relação a 2020, de US\$ 355,6 bilhões.

40. Com referência à **taxa de risco-país** - representada pelo indicador EMBI+ (**Emerging Markets Bond Index Plus** ou Índice dos Bônus de Mercados Emergentes), elaborado pelo banco J. P. Morgan, que compara a diferença entre a taxa de juros cobrada pelo mercado financeiro para títulos públicos de um conjunto de países emergentes, em relação à taxa de juros dos papéis dos EUA, encerrou o ano de 2020 em 260 pontos. Ao final de dezembro de 2021, o indicador EMBI+ atingiu 326 pontos, com um aumento de 66 pontos entre os dois finais de período.

41. Quanto ao nível de emprego e salários, a taxa de desocupação média alcançou 13,5% no biênio 2020-2021, uma estabilização em relação ao exercício do advento da pandemia. A partir de março/2021, houve redução contínua na taxa de desocupação mensal, alcançando 11,1% em dezembro de 2021, número mais favorável da série anual.

42. Com referência à carga tributária brasileira em 2021, atingiu 33,90%, a maior do período 2017-2021, sendo superior em 2,14 p.p. à de 2020, de 31,77%. As três esferas governamentais apresentaram aumento real de receitas tributárias e a arrecadação bruta total aumentou, em termos reais, 11,65% em comparação com 2020.

## Política Monetária

43. A política monetária segue o regime de metas para a inflação, definidas pelo Conselho Monetário Nacional, de crucial relevância eis que interfere diretamente no mercado de investimentos e no poder de consumo da população, com impacto no valor da moeda e nos preços dos produtos e serviços.

44. A Semag destacou um conjunto de medidas de capital, de liquidez e de crédito que foram adotadas pelo Bacen para evitar o empocamento da liquidez decorrente dos efeitos da pandemia do Covid-19 sobre a economia, dentre as quais a redução da taxa Selic, de 4,25% para 2% a.a. em 2020. Entretanto, a referida taxa permaneceu nesse valor apenas até meados de março de 2021, quando foi elevada para 2,75%, com aumentos sucessivos de maio a dezembro, até atingir 9,25%.

45. A recuperação da atividade econômica, de 4,6% do PIB em 2021, veio acompanhada de aumento de preços de 10,06% a.a., em 2021, com os choques que se abateram sobre a economia brasileira e os efeitos defasados da política monetária sobre a inflação.

46. Os principais fatores explicativos da extrapolação do limite superior da meta de inflação em 2021, apontados pelo Bacen em expediente ao Ministério da Economia, foram a forte elevação dos preços de bens transacionáveis, a bandeira de energia elétrica decorrente da escassez hídrica, e desequilíbrios entre demanda e oferta de insumos.

47. Entre as providências adotadas pela Autoridade Monetária para o retorno da inflação à faixa de tolerância da meta constam a retirada da prescrição futura (**forward guidance**) e o início dos ajustes, em março 2021, como já informado, nas taxas de juros, resultando no aumento de 7,25p.p. acima dos 2% vigentes, com a Selic atingindo 9,25% ao final de 2021.

48. Quanto à base monetária, observou-se que, no exercício de 2021, houve diminuição de R\$ 22.353 milhões em relação ao saldo do ano anterior, enquanto que em 2020 houve incremento de R\$ 114.950 milhões em relação a 2019. O Relatório destaca a política monetária contracionista em 2021 em oposição à expansionista de 2020.

49. No que se refere à Política Creditícia, os saldos totais de crédito como proporção do PIB são idênticos nos exercícios de 2020 e 2021.

50. No entanto, houve forte aumento dos saldos totais das operações de crédito, próximos a 54% do PIB no período, devido principalmente à pandemia do Covid-19.

51. No que tange ao saldo das operações de crédito às pessoas jurídicas (PJ) e físicas (PF), com o advento do Covid-19, no início de 2020, o crédito para PF alcançou 30% do PIB e, para PJ, atingiu 23,8%. No exercício seguinte, observou-se pequena queda dos saldos de PJ em proporção do PIB em relação a 2020 (22,6%), enquanto o crédito para as PF passou por pequeno aumento (31,2%).

52. Por sua vez, os saldos da carteira de crédito com recursos direcionados como proporção do PIB, em 2020 e 2021, foram de aproximadamente R\$ 1.697,6 e R\$ 1.882,4 bilhões, respectivamente, mostrando incremento em termos do PIB, para 22,7% em 2020 e 21,7% em 2021.

53. Em linhas gerais, o exercício de 2021 se caracterizou pela melhora no desempenho da economia, com crescimento de cerca de 4,6%, embora abaixo da média mundial.

## Política Fiscal

54. Consoante registrado no relatório, a política fiscal tem como objetivo a promoção da gestão financeira equilibrada dos recursos públicos visando assegurar a estabilidade econômica, o crescimento sustentado e o financiamento das políticas públicas.



55. Nesse contexto, a LOA 2021 estimou a arrecadação de receitas primárias em R\$ 1.595,4 bilhões, ao passo que a arrecadação efetiva total foi de R\$ 1.932,4 bilhões, superando a previsão em R\$ 336,9 bilhões.

56. Foi verificada expansão na execução das despesas em 2021, viabilizada por meio de excepcionalidades de determinados gastos quando da aferição do cumprimento da meta de resultado primário, com ajustes de meta envolvendo as seguintes despesas: saúde no enfrentamento à pandemia (gastos de R\$ 23,4 bilhões); Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe, totalizando R\$ 5 bilhões); Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (Bem, com R\$ 7 bilhões), e despesas com o Auxílio Emergencial (R\$ 59,7 bilhões).

57. As despesas obrigatórias apresentaram, no período de 2012 a 2021, crescimento de 14,7% para 17,2% do PIB, enquanto as despesas discricionárias decresceram de 2,2% para 1,4% do PIB, evidenciando aumento da participação das despesas obrigatórias em detrimento das despesas discricionárias no espaço fiscal disponível.

58. Embora a redução de despesas possa ser positiva para as finanças públicas em determinado contexto, especialmente no cenário de sucessivos déficits fiscais, o grupo de despesas discricionárias abrange investimentos, custeio de órgãos/entidades da Administração e políticas públicas de alta relevância para o Estado, sendo pertinente enfatizar que a compressão de despesas discricionárias pode impactar negativamente a prestação de serviços públicos essenciais e inviabilizar a execução de determinadas políticas públicas.

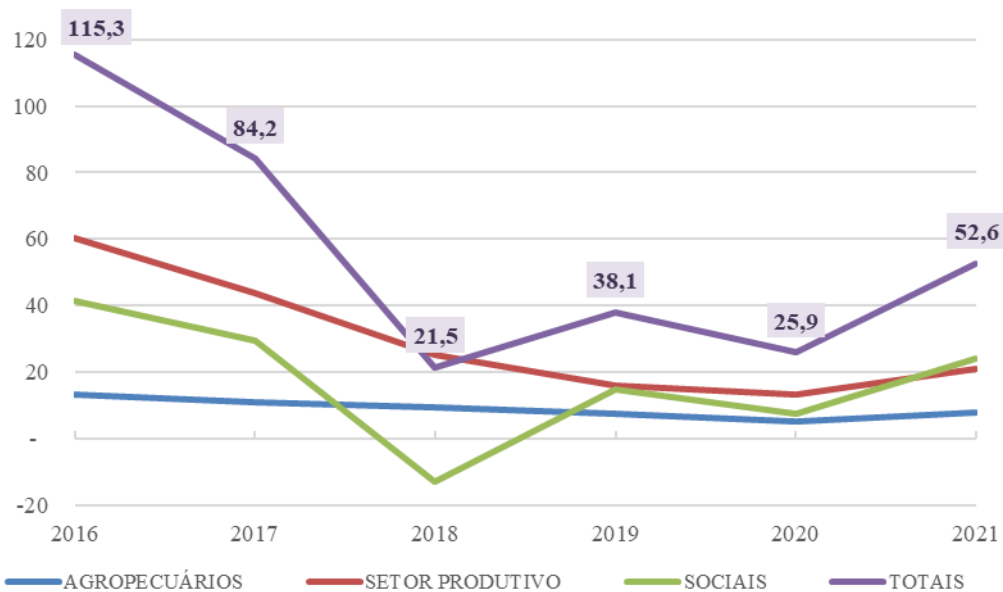
59. Ademais, a partir da publicação da LOA 2021, as reavaliações bimestrais de receitas e de despesas primárias, realizadas com base na execução orçamentário-financeira e nos parâmetros macroeconômicos atualizados, indicaram sistematicamente a possibilidade de ampliação das despesas discricionárias em expressiva margem, respeitado, em todo caso, o Novo Regime Fiscal (Teto de Gastos).

### **Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios**

60. Os benefícios em tela, que objetivam o desenvolvimento econômico de diversas áreas do país, bem como a redução das desigualdades regionais e sociais, atingiram, em 2021, o montante de R\$ 329,4 bilhões, correspondendo a 20,9% da receita primária líquida e a 3,8% do PIB, segregados em R\$ 276,8 bilhões de benefícios tributários e R\$ 52,6 bilhões de benefícios financeiros e creditícios.

61. Conforme destacado no relatório, esses benefícios representam distorções ao livre mercado e resultam, de forma indireta, em sobrecarga fiscal maior para os setores não beneficiados, e devem ser avaliados com atenção em face do seu impacto nas contas públicas.

62. Os benefícios financeiros e creditícios apresentaram tendência de diminuição no período de 2016 a 2020, com interrupção dessa tendência em 2021, e crescimento de 103,2 % em relação a 2020, consoante o gráfico a seguir, por segmento da atividade econômica:



### Avaliação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT)

63. Por meio do Acórdão 3.071/2012 – Plenário, de minha relatoria, o Tribunal determinou à Secretaria de Política Econômica que informasse, até 31 de outubro de cada ano, o programa a ser avaliado no exercício seguinte, quanto aos benefícios financeiros e creditícios concedidos, tendo sido esclarecido que seriam objeto de avaliação, pelo Ministério da Economia, os subsídios do FNDCT, fundo estratégico que tem como objetivo financiar a inovação e o desenvolvimento científico e tecnológico, com vistas a promover o desenvolvimento econômico e social do país.

64. O valor do benefício correspondente ao FNDCT, de R\$ 1.056,5 milhões em 2020, foi relativamente baixo em comparação com os demais programas e fundos (representou 4,1%), que totalizaram R\$ 25.962 milhões no mesmo ano.

65. Historicamente, o nível de recursos para financiamento à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico do país se encontra abaixo do socialmente ótimo, exigindo, por conseguinte, a intervenção do Estado.

66. Conforme destacado no relatório, o art. 165, § 6º, da Constituição Federal exige a demonstração dos efeitos decorrentes dos benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia sobre receitas e despesas, considerando os impactos nas regiões brasileiras, uma vez que são instrumentos também expressamente previstos, na Carta Magna, para redução das desigualdades regionais.

67. Quanto à regionalização dos benefícios concedidos pelo FNDCT, os números apresentados evidenciam quadro preocupante quanto à distribuição, que seguiu idêntico padrão dos demais benefícios, com mais participação nas localidades de maior desenvolvimento, em detrimento de outras regiões menos favorecidas.

68. Ou seja, como nos demais fundos e programas, a distribuição dos recursos do FNDCT privilegia as regiões Sudeste e Sul e as médias e grandes empresas, conflitando com o objetivo constitucional de que os benefícios contribuam com a melhoria da desigualdade regional.

69. Como exemplo, a região Sudeste concentrou 56,2% do total dos benefícios, seguida da região Sul, com 33,5%, enquanto as regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte tiveram participações significativamente inferiores, respectivamente, de 2,7%, 6,6% e 1,0%.

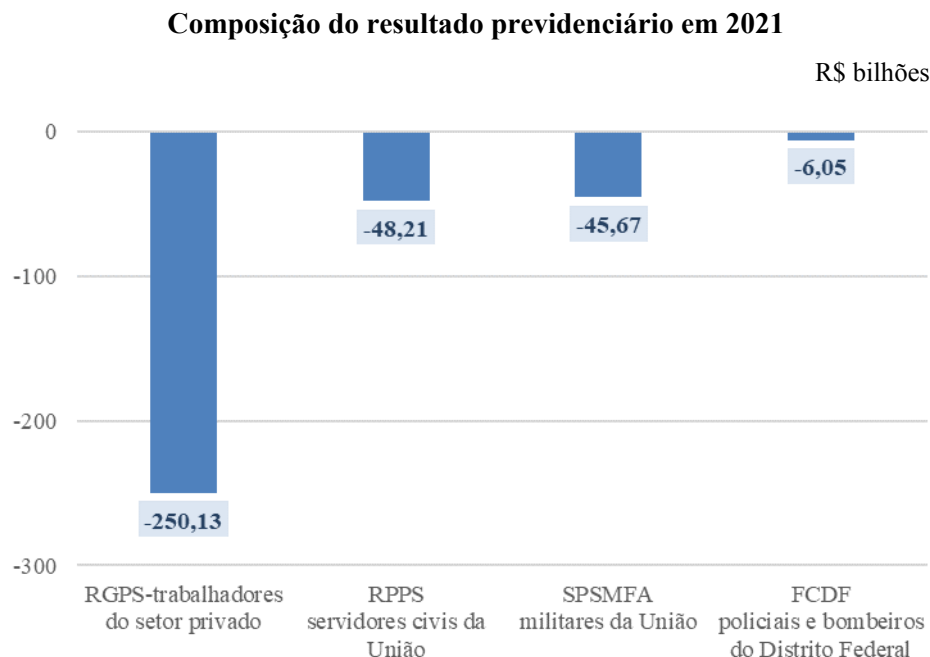
70. Nesse ínterim, ganha relevo a atuação dos órgãos de controle, em especial o TCU e a CGU, indicando ações voltadas à melhoria do desenho e implementação das políticas financiadas

por recursos do Fundo, com destaque para a elaboração de uma estratégia nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação de longo prazo, o estabelecimento de critérios de priorização de programas e projetos apoiados pelo Fundo e a avaliação da pertinência do atual modelo de concentração de recursos em ações transversais, em detrimento das ações verticais associadas aos fundos setoriais.

### Regimes de Previdência Pública

71. O relatório produzido pela equipe técnica também cuidou de avaliar o resultado dos Regimes de Previdência mantidos pela União, a exemplo do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que atende os trabalhadores urbanos e rurais do setor privado; o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), relativo aos servidores federais civis; e o Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA).

72. Merece destaque o exame quanto ao preocupante déficit previdenciário em 2021, consoante o gráfico a seguir, com gastos que cresceram, nos dez últimos exercícios (de 2012 a 2021), a uma média anual de 7,1%, representando, desde 2017, mais da metade de todos os gastos primários do governo federal:



Fonte: RREO (dez/2021).

73. Os dados indicam que 71,5% do déficit previdenciário (R\$ 250,13 bilhões) concentram-se no RGPS, enquanto 28,5% do déficit (R\$ 99,93 bilhões) se referem a benefícios previdenciários do setor público (a cargo da União), assim distribuídos: i) 48%, ao RPPS-civil federal e previdência dos ex-Territórios do Amapá e Roraima; ii) 46%, ao Sistema de Proteção Social das Forças Armadas; e iii) 6%, ao FCDF.

74. No que tange ao Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas, o regime é caracterizado por baixa geração de receitas, decorrente do modelo legal adotado.

75. Por outro lado, as despesas desse Sistema alcançaram patamares significativos (R\$ 54,1 bilhões em 2021, representando 6% da despesa previdenciária total da União), além de uma reduzida capacidade interna de cobertura: apenas 15,6% das despesas foram custeadas por contribuições de militares. Como consequência, o déficit do regime atingiu R\$ 45,7 bilhões em 2021 (0,5% do PIB e 4,3% da receita corrente líquida da União).



76. Na configuração atual das finanças públicas, em que sobressai a restrição imposta pelo Novo Regime Fiscal, limitando a despesa total ao patamar do ano anterior corrigida pela taxa de inflação, o crescimento projetado dos gastos previdenciários contribui para a tendência de achatamento das demais despesas públicas, com potenciais consequências negativas para a qualidade e a extensão dos serviços públicos prestados pela União.

### **Dívida Pública**

77. A Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) são indicadores amplamente utilizados para efeito de comparabilidade das condições de endividamento público.

78. Em dezembro de 2021, a DBGG diminuiu 4,32% em relação ao saldo atualizado do ano anterior. Para o mesmo período, houve uma queda de 8,30% na relação da DBGG com o PIB, saindo da proporção de 88,59% para 80,29%.

79. Nesse ponto, destaco que houve redução da DBGG em relação ao exercício 2020, ano atípico no qual o endividamento foi utilizado de maneira mais forte para o suporte às ações de combate aos efeitos da pandemia do Covid-19. Todavia, quando excluído aquele exercício, nota-se a manutenção da trajetória de alta que teve início em 2014, com o aumento expressivo nos déficits federais, que representam 94% desse indicador.

80. Quando se examina especificamente as operações compromissadas, percebe-se que representavam 7,43% do PIB em dezembro 2010, ao passo que, em dezembro de 2021, representavam 11,31%, o que reforça o quadro de encurtamento dos prazos da dívida.

81. Dentre as causas do elevado volume de operações compromissadas estão a necessidade de redução da liquidez da economia (aumentada artificialmente com as medidas anticíclicas de combate aos efeitos da pandemia), bem como o aproveitamento da baixa taxa Selic no exercício 2021, a qual ainda que tenha apresentado trajetória crescente no ano, manteve-se em níveis inferiores aos registrados no período pré-pandêmico.

82. Ainda com referência aos importantes indicadores de estoque da dívida divulgados pelo governo federal, destaco também o exame empreendido quanto à Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), que mensura, pela ótica do financiamento, o impacto das operações do setor público sobre a demanda agregada e que considera, como setor público não financeiro, as administrações diretas federal, estaduais e municipais, as administrações indiretas, o sistema público de previdência social e as empresas estatais não financeiras federais, estaduais e municipais.

83. Compõem o passivo da DLSP as dívidas interna e externa do governo federal, a base monetária e as operações compromissadas. Quanto aos ativos, estão incluídas as reservas internacionais do Banco Central, bem assim os fundos públicos, como o Fundo de Amparo ao Trabalhador.

84. Nos últimos oito anos, a DLSP cresceu tanto em volume quanto em representatividade do PIB, tendo como ponto mais baixo da série o ano de 2013, no qual totalizou R\$ 2.608,71 bilhões, representando 30,50% do PIB e atingindo, em dezembro de 2021, o montante de R\$ 4.966,92 bilhões, correspondentes a 57,24% do PIB.

85. Quanto às operações da Dívida Pública Federal (DPF) e ao comportamento dos indicadores do Plano Anual de Financiamento (PAF), pode-se concluir que as condições de incerteza da economia brasileira e de demanda dos títulos públicos ainda impõem uma composição e estrutura de vencimentos de curto prazo, ou de final de exercício, distantes daqueles objetivos mais alongados, almejados pelo Tesouro Nacional.

86. Chama a atenção o fato de que o estoque da DPF cresceu R\$ 604,0 bilhões, ou seja, aproximadamente 12,1% em relação a 2020. Apesar disso, os R\$ 63,0 bilhões recebidos do BNDES

em antecipação de contratos foram desvinculados de recursos de fundos públicos para pagamento da DPF.

87. A Dívida Pública Federal cresceu R\$ 604,1 bilhões em 2021 e alcançou R\$ 5.613,7 bilhões, dentro do intervalo previsto no Plano Anual de Financiamento 2021 revisado. Já a razão dívida/PIB diminuiu de 67,1% para 64,7% entre janeiro e dezembro de 2021. Por seu turno, o prazo médio das emissões subiu de 3,07 anos (2020) para 4,48 anos (2021) e o prazo médio do estoque subiu de 3,39 anos (2020) para 3,65 anos em 2021. Assim, percebe-se a melhoria, ainda que tênue, desses indicadores relativos às Emissões Diretas da Dívida Pública Federal interna - DPMFi quando comparados aos observados no exercício anterior.

88. O Custo médio de emissão da DPMFi também apresentou elevação ao longo do ano, passando da mínima histórica de 4,44% (2020) para 8,5% em 2021. Apesar dessa elevação, em termos de sustentabilidade a política fiscal foi efetiva em reduzir a razão dívida/PIB, quando considerados os parâmetros de juros, inflação e resultado fiscal no período.

89. Quanto aos propósitos e utilidade da dívida pública, em 2021 foram arrecadados R\$ 2.050,56 bilhões por meio da emissão de títulos públicos e da contratação de operações de crédito, valor R\$ 381,73 bilhões inferior ao previsto.

90. Destaco, também, que a maior parte das receitas obtidas com o endividamento público é destinada ao pagamento da própria dívida e seus juros e encargos, somando cerca de R\$ 1.670,96 bilhões (93,5%) das receitas de endividamento aplicadas em 2021.

91. Por fim, verificou-se que os pagamentos da dívida com outras fontes de recurso superaram em R\$ 175,53 bilhões os pagamentos de outras despesas realizadas com receitas de endividamento. Assim, não houve financiamento de outras despesas públicas com recursos da dívida em 2021.

### **Orçamento Público**

92. Consoante disposto no § 5º do art. 165 da Constituição Federal, a Lei Orçamentária Anual (LOA) compreende: i) o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; ii) o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta; e iii) o orçamento de investimento das empresas não dependentes em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

93. Quanto ao orçamento fiscal e da seguridade social, merece atenção que na LOA 2021, sancionada em 22/4/2021, as receitas foram estimadas em R\$ 4.181,00 bilhões e as despesas foram fixadas em R\$ 4.161,27 bilhões, já incluídas as despesas grafadas como RP 9, alocadas por meio de emendas do relator-geral, no valor de R\$ 29,03 bilhões. O equilíbrio orçamentário foi alcançado apenas em 10/6/2021, com a sanção da Lei 14.167/2021, restaurando ao orçamento o valor de R\$ 19,77 bilhões em despesas obrigatórias que tinham sido excluídas quanto da tramitação do PLOA 2021.

94. No que tange especificamente às receitas orçamentárias, dos R\$ 4.181,00 bilhões de receitas estimadas para 2021, R\$ 1.664,20 bilhões (39,8%) foram referentes a receitas correntes, orçamentárias e intraorçamentárias, e R\$ 2.516,80 (60,20%) relativos a receitas de capital.

95. No decorrer do exercício, foram efetivamente arrecadados R\$ 4.280,21 bilhões, 2,37% acima da previsão orçamentária original, sendo R\$ 2.016,69 bilhões em receitas correntes (+21,18% do estimado) e R\$ 2.263,52 bilhões (-10,06% do estimado) em receitas de capital.

96. A explicação para esse fenômeno vem, principalmente, do fato de que, em 2021, o Produto Interno Bruto (PIB) apresentou crescimento de 4,62% em relação a 2020, o que teve

reflexo econômico direto na arrecadação de receitas da União, bem como na diminuição da necessidade de novas operações de crédito para o custeio das obrigações assumidas e das políticas públicas desenvolvidas pela União.

97. Em 2021, foram arrecadados valores equivalentes a 23% do PIB, dois pontos percentuais (p.p.) acima do atingido em 2020 e a mesma proporção observada em 2019. No mesmo período, a proporção das receitas de capital foi de 26% do PIB, dois pontos percentuais abaixo do observado em 2020, quando foi de 28%, mas nove acima do verificado em 2019, quando foi de 17%.

98. Houve crescimento real na arrecadação de todos os subgrupos de receitas correntes, com destaque para as receitas patrimoniais (elevação de 67,38%), as quais foram favorecidas com a recuperação global dos preços do petróleo e minérios, além do recebimento de dividendos e juros sobre o capital de empresas que a União possui participação societária. Importante registrar, também, que no grupo das receitas tributárias, o crescimento foi de 24,95%. Ademais, houve incremento de 9,77% no que concerne às receitas de contribuição e de 20,61% no grupo de receitas de serviços.

99. Ademais, ao longo do exercício e por meio da abertura de créditos adicionais, a autorização para a realização de despesas atingiu R\$ 4.406,51 bilhões, representando acréscimo de R\$ 245,27 bilhões (5,89%) em relação ao inicialmente fixado. Cabe ressaltar que o montante efetivamente empenhado em 2021 atingiu R\$ 4.047,01 bilhões, o que representou 91,84% da despesa autorizada.

100. Dos R\$ 359,50 bilhões autorizados e não empenhados, merecem atenção os grupos amortização e refinanciamento da dívida, com R\$ 163,80 bilhões (8,74%), juros e encargos da dívida, com R\$ 106,32 bilhões (29,32%), e inversões financeiras, com R\$ 22,26 bilhões (22,61%).

101. Na comparação com os anos anteriores, houve decréscimo de 4,64% na despesa autorizada e de 1,10% na despesa empenhada. Este nível de despesa ainda é elevado em comparação com os demais anos da série apresentada. A despesa empenhada em 2021 situa-se 16,09% acima dos valores observados em 2014, que representa, em termos reais, o maior dispêndio antes de 2020.

102. Quando agrupadas por função de governo, em 2021, observou-se a redução, em valores nominais, de R\$ 254,94 bilhões (60,19%) nos montantes empenhados na função Assistência Social frente aos observados em 2020. Ainda assim, verifica-se que esses gastos se encontram acima dos exercícios anteriores a 2020, quando não havia pandemia, resultado, em grande medida, dos pagamentos do auxílio emergencial residual, conforme disposto na Emenda Constitucional 109/2021.

103. Importante ressaltar ainda que houve aumento nos valores empenhados na função Encargos Especiais, com elevação de R\$ 526,82 bilhões (27,32%) ante ao montante observado em 2020, o que é explicado não só pelo aumento da dívida, quanto pela mudança do seu perfil, resultado da redução dos prazos de vencimento dos títulos emitidos pelo Tesouro Nacional. Os dados mostram que a rolagem da dívida passou a ocorrer com mais frequência, em prazos menores, aumentando os desafios de sua gestão.

104. Devido aos reflexos mais acentuados da pandemia em 2020, que resultou no volume extraordinário de gastos com a assistência social, observou-se grande redução das despesas primárias obrigatórias de 2021 em comparação ao ano anterior, mesmo em valores nominais. Pela mesma razão, as despesas do Poder Executivo sujeitas à programação financeira apresentaram crescimento, das quais sobressaem as discricionárias, com aumento de 14,41%.

105. No entanto, cabe o destaque de que, como resultado da implementação do Teto de Gastos (Emenda Constitucional 95/2016), houve forte redução da margem discricionária do Governo, pois, enquanto de 2009 a 2016 o gasto médio em despesas discricionárias foi de 2,4% do PIB, entre 2017 e 2021 a proporção foi reduzida para uma média de 1,7% do PIB.

### **Orçamento de Investimento das Empresas Estatais (OI)**

106. O Programa de Dispêndios Globais (PDG) das empresas estatais federais para o exercício de 2021 foi aprovado por meio do Decreto 10.560/2020. Quanto ao Orçamento de Investimento, sua aprovação ocorreu em sede da Lei 14.144/2021 (LOA 2021).

107. Ao TCU cabe verificar se a execução das despesas de investimento das empresas estatais não dependentes ocorreu de acordo com o programado no OI.

108. Foi aprovado, para o Orçamento de Investimento de 2021, o valor de R\$ 144,80 bilhões como fonte de recursos para financiamento das despesas fixadas, o que representa, em termos reais, uma variação positiva de 6,9% em relação exercício passado (OI 2020).

109. Para fins de macroavaliação, foi utilizada a classificação das empresas estatais em dois grandes setores. O primeiro, Setor Produtivo Estatal (SPE), agregando as empresas estatais não dependentes pertencentes a um dos seguintes grupos: Grupo Petrobras (GP), composto por 13 empresas; Grupo Eletrobras (GE), com 31; e Demais Empresas do SPE (DE), com 21. Ao fim, o Setor Financeiro (SF), que por sua vez é integrado por 6 empresas.

110. Em 2021 foram extintas por liquidação, privatização ou incorporação, 11 empresas estatais, sendo todas do setor produtivo estatal (SPE), e a participação dos recursos próprios nas fontes de financiamento diminuiu de 48% em 2020, para 31%, no grupo DE, e de 67% em 2020 para 55%, no Grupo Eletrobras. Já os grupos Sistema Financeiro e Eletrobras se financiaram exclusivamente com recursos de geração própria.

111. Comparativamente ao exercício anterior, o montante executado do Orçamento de Investimento diminuiu 37,67% em termos reais, com o Grupo Petrobras apresentando piora na execução do seu orçamento, tendo o valor caído de R\$ 83,6 bilhões em 2020 para R\$ 47,9 bilhões em 2021.

112. Quanto ao Grupo Eletrobras, apesar do incremento real de 18,4% na execução em 2021 quando comparado a 2020, a execução por empresa piorou. Embora o GE seja composto por 32 empresas, apenas quatro delas – todas do grupo Eletrobras – responderam por 91,3% (R\$ 3,73 bilhões do total de R\$ 4,09 bilhões) dos investimentos totais do setor.

113. Relativamente ao Setor Financeiro, cinco empresas realizaram menos de 50% da dotação final e uma realizou entre 50 e 75%. O Banco do Brasil S.A. (R\$ 1,8 bilhão) e a Caixa Econômica Federal (R\$ 1,5 bilhão) foram responsáveis por 98,2% da despesa realizada no setor, que no total atingiu R\$ 3,4 bilhões.

114. Com referência ao conjunto das demais empresas do Setor Produtivo Estatal (DE), a execução apresentou crescimento real de 65,2% em 2021, relativamente a 2020, com destaque para o Serpro, única empresa que apresentou execução do orçamento acima de 75%.

115. Por fim, acerca da realização de aportes de recursos em 2021, para aumento do patrimônio líquido, as empresas que mais tiveram entradas de caixa de aportes do Tesouro Nacional por meio da execução de saldos de exercícios anteriores foram, nessa ordem, a Empresa Gerencial de Projetos Navais – Emgepron (R\$ 1,04 bilhões), a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero (R\$ 381,9 milhões) e a Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia – Hemobrás (R\$ 23,8 milhões).

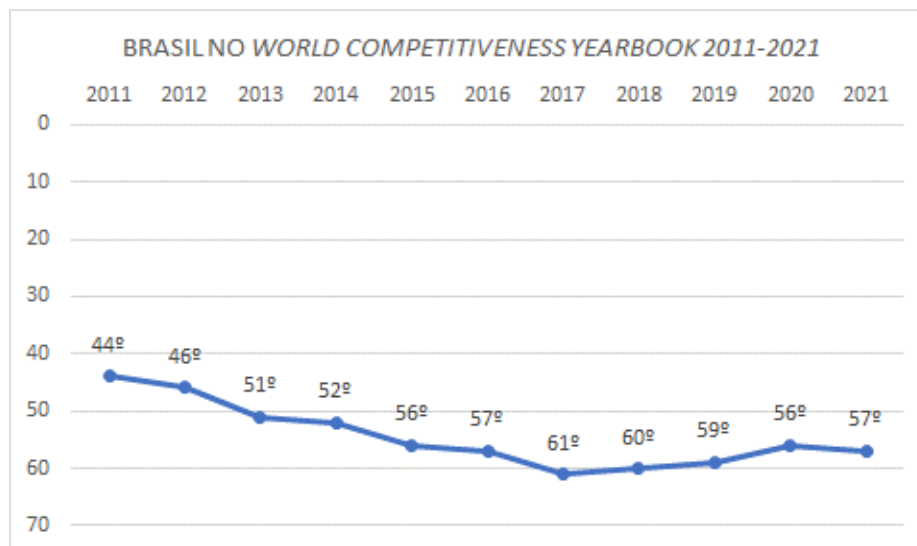
III – RESULTADOS DA AÇÃO GOVERNAMENTAL

**Indicadores de Desenvolvimento Econômico e Social**

116. Em complemento à apreciação da trajetória do PIB nacional, abordada no capítulo precedente, faz-se necessário analisar outros índices de natureza mais ampla e condizente com as múltiplas competências federais no que se refere à formulação, implantação e gestão de políticas públicas.

117. Tal análise se justifica na medida em que a mensuração do desenvolvimento nacional unicamente por meio de indicadores econômicos induz a uma visão restrita, frequentemente incompleta, que pode levar a conclusões equivocadas sobre temas que não se restrinjam à performance do país em termos financeiros.

118. Nesse sentido, destaco o Índice de Competitividade Mundial, do *International Institute for Management Development (IMD)*, publicado desde 1989. A edição de 2021 do referido índice contou com a participação de 64 países, tendo o Brasil sido classificado na 57ª posição – o que representou uma inversão no processo de lenta recuperação que vinha sendo observado nos últimos anos.



Fonte: *International Institute for Management Development (IMD)* e Fundação Dom Cabral.

119. Merece especial atenção o fato de que, considerando os pilares avaliados (Desempenho Econômico, Eficiência do Governo, Eficiência dos Negócios e Infraestrutura), o Brasil encontra-se no que poderíamos chamar de “zona de rebaixamento”, entre as quatro últimas colocações no ranking, justamente nas dimensões relacionadas à eficiência – do governo e de negócios.

120. Segundo o IMD, os principais desafios impostos ao país para superar tais deficiências incluem a promoção de medidas de qualificação profissional para a economia digital, a ampliação de investimentos públicos e privados para desenvolver ecossistemas de ciência, tecnologia e inovação, bem como o incentivo à aplicação de recursos nacionais e estrangeiros no setor produtivo e na infraestrutura de serviços para melhor se adaptar aos mercados do futuro.

121. Não por acaso, tais diretrizes têm sido trabalhadas de forma abrangente por esta Corte junto à Administração Pública Federal nos últimos anos, por meio de ações e eventos relacionados ao programa Brasil 100% Digital e à Rede Federal de Inovação no Setor Público (Rede InovaGov), ambas iniciativas originárias desta Casa, em parceria com o Poder Executivo e o Poder Judiciário.

122. Os resultados das avaliações internacionais demonstram, portanto, que é necessário dar continuidade a essas e a outras ações conduzidas pelo TCU, no sentido de estimular e orientar a modernização do Estado Brasileiro, pois só com o uso intensivo de tecnologias, como a inteligência



artificial, será possível nos libertar das amarras que impedem o alcance de patamares superiores de eficiência e de desenvolvimento social e econômico sustentável.

### Plano Plurianual – PPA 2020-2023

123. Nesse contexto, cabe ressaltar o papel preponderante conferido pela Carta Magna ao Plano Plurianual (PPA), enquanto direcionador de mais alto nível das ações governamentais. Entretanto, a ascensão do PPA ao *status* de instrumento efetivo de planejamento depende do aperfeiçoamento dos programas finalísticos e das respectivas metas, cujas deficiências têm sido apontadas de forma recorrente por esta Corte quando da apreciação anual das Contas de Governo.

124. No que se refere ao exercício de 2020, como consignado pelo Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues (Acórdão 1.515/2021-Plenário), 43% das metas e dos resultados intermediários examinados não foram integralmente cumpridos. Tal resultado representou piora importante em relação ao ano anterior, quando tal índice alcançou 30%, conforme relatado pelo Exmo. Ministro Bruno Dantas (Acórdão 1.437/2020-Plenário).

125. Paradoxalmente, o PPA anterior, referente ao período 2016-2019, apresentava maior complexidade e era mais difícil de ser acompanhado, com 54 programas temáticos, 304 objetivos e 1.136 metas. O plano atual, por sua vez, conta com 70 programas finalísticos, com igual número de objetivos e metas, e pode ser acompanhado pela aferição de resultados intermediários, que consistem em escolhas prioritárias do órgão, constituindo as entregas essenciais ao sucesso das ações planejadas.

126. Outrossim, cabe lembrar que o PPA é instrumental para cumprir a função, elementar nas democracias maduras, de prover clareza e transparência ao ciclo orçamentário. Qualquer deficiência na integridade dos dados que o compõem tem o condão de distorcer a visão dos tomadores de decisão e de comprometer tanto a gestão estatal como o seu devido acompanhamento.

127. Além disso, prezando pela transparência, o legislador previu, no art. 20 da Lei do PPA 2020-2023, que “o investimento que ultrapassar um exercício financeiro, durante o período de 2020 a 2023, será incluído no valor global dos programas, com detalhamento específico em anexos nas leis orçamentárias e de créditos adicionais”.

128. Nessa linha, preocupa a constatação, registrada no item 3.3.13 do Relatório, de “que 19,82% dos investimentos plurianuais computados na meta do Resultado Intermediário 0009, do Programa Finalístico 3006 – Transporte Terrestre e Trânsito, **não foram identificados** no Anexo III – Investimentos Plurianuais Prioritários do PPA 2020-2023 (Seção I e II)”, em desconformidade com a Lei do PPA e com o previsto no art. 167, § 1º, da Constituição da República.

129. Ao mesmo tempo, verifica-se que as informações disponíveis no texto do PPA e em seus anexos não estão dispostas de forma a facilitar o acesso e a compreensão da sociedade, ou até dos auditores do próprio TCU, dificultando a atestação do cumprimento do art. 167, § 1º, da Carta Política, o qual prevê a inclusão, no Plano, da **integralidade** dos investimentos plurianuais de cada programa e por exercício. Ou seja, a forma como os programas finalísticos são medidos e acompanhados no PPA 2020-2023, pelo valor global, não contribui para o alcance da transparência esperada.

130. Na época em que vivemos, na qual a identidade de boa parte dos cidadãos se mistura com sua própria presença digital, parece-me injustificável qualquer dificuldade de monitoramento do instrumento orçamentário mais estratégico da República, não por falta de dados disponíveis, mas por insuficiência de transparência ativa – que se configuraria, nesse caso, com um esforço intencional da Administração Pública em disponibilizar as informações necessárias para o acompanhamento, na integralidade, dos investimentos plurianuais, de forma que possam ser melhor compreendidos pelas partes interessadas.

131. Dessa forma, considero pertinente a proposta da unidade instrutiva no sentido de expedir recomendação ao Poder Executivo para que “adote medidas de gestão com vistas a registrar, em **plataforma digital centralizada** mantida pelo órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, os dados atualizados referentes à integralidade dos **investimentos plurianuais**, segregados por programa finalístico e por exercício, com a finalidade de possibilitar o efetivo monitoramento e avaliação das políticas públicas contempladas no PPA 2020-2023, assim como a comparabilidade das informações”, observadas as diretrizes da Política de Dados Abertos do Poder Executivo, em especial no que tange à necessária consideração da potencial utilização e reutilização dos dados tanto pelo Governo quanto pela sociedade civil.

#### **Análise Setorial – Programas Finalísticos do PPA 2020-2023**

132. Na presente avaliação, foram examinados 105 elementos do PPA 2020-2023, selecionados por critérios de materialidade e relevância. Destes, 25% foram rejeitados por problemas de confiabilidade ou qualidade. Apesar do número elevado, trata-se de um avanço, na medida em que o índice de rejeição havia sido de 47% em 2020.

133. Dentre os problemas encontrados, destaca-se a existência de metas não mensuráveis e desconexas dos objetivos dos programas ou dos próprios resultados intermediários, o que implica graves prejuízos à gestão das ações governamentais e à transparência sobre o uso dos recursos públicos.

134. Quanto aos critérios para escolha dos programas finalísticos objeto de análise detalhada, registro, no que diz respeito à materialidade, que a despesa empenhada em 2021 para o conjunto de ações atingiu cerca de R\$ 180,56 bilhões, aproximadamente 36,7% do total empenhado pela União nessa categoria, excetuando-se a Nova Previdência.

135. No tocante à relevância, destaco que foram incluídos trabalhos deste Tribunal atinentes ao grau de implementação de iniciativas, à efetividade de resultados e ao alcance de metas constantes da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital, conforme orientação expressa no Acórdão 3.144/2020-Plenário, de minha relatoria.

136. Trata-se de assunto que reputo ser de extrema importância para o futuro da nação, uma vez que não é possível a qualquer país, nos dias de hoje, alcançar níveis mínimos de desenvolvimento econômico, competitividade internacional e bem-estar social sem investimentos expressivos no uso da tecnologia da informação, em especial da inteligência artificial e de outras tecnologias exponenciais.

137. Por esse motivo, entendo pertinente fazer breve análise contextual sobre a situação nacional em relação ao tema, antes de passar à abordagem dos programas finalísticos mais relevantes para o alcance da ambiciosa, mas indispensável, meta de chegarmos, um dia, à condição de país 100% digital.

#### **A jornada rumo ao Brasil 100% digital**

138. As diretrizes relativas a essa temática encontram-se atualmente delineadas na Política de Governança Digital, instituída pelo Decreto 8.638/2016, na supracitada Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (e-Digital), instituída pelo Decreto 9.319/2018, e na Estratégia de Governo Digital (EGD) 2020-2022, instituída pelo Decreto 10.332/2020.

139. As ações da EGD 2020-2022, por sua vez, relacionam-se com o planejamento governamental de longo prazo previsto no Projeto de Lei 9.163/2017 e materializado na Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Endes) 2020-2031, que serviu de fundamento para o PPA 2020-2023.

140. Nesse contexto, destaco a Diretriz 2.1 da Endes: aprimorar a governança pública, com foco na entrega efetiva de serviços ao cidadão e na melhoria do ambiente de negócios, garantindo a

soberania e promovendo os interesses nacionais. Essa diretriz tem como indicador-chave o Índice de Governo Digital (EGDI) da ONU e estabelece como meta elevar o referido índice para 0,82 (cenário de referência) ou 0,85 (cenário transformador) até 2031, partindo de uma avaliação inicial de 0,76 em 2020.

141. Vale lembrar que o posicionamento do Brasil nesse ranking da ONU foi justamente um dos motivadores para a criação da iniciativa Brasil 100% Digital, pelo TCU, em janeiro de 2015. Naquela época, nos encontrávamos na 57ª colocação global e em 6º lugar entre os países da América Latina, atrás de Uruguai, Chile, Argentina, Colômbia e Costa Rica. Continuávamos reféns da ditadura dos carimbos e guichês das repartições públicas, após pelo menos quinze anos de investimentos frustrados, desde o ano 2000, em sistemas de governo eletrônico que nunca chegaram a funcionar de forma satisfatória.

142. Em um primeiro momento, atendendo à provocação desta Corte, a Casa Civil da Presidência da República realizou diversas reuniões interministeriais, com a participação do Tribunal, para diagnosticar o cenário atual e debater sobre as providências necessárias para acelerar a transformação digital do Governo Brasileiro.

143. Como resultado, o TCU, em cooperação com a Casa Civil e o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, realizou, em abril de 2015, o primeiro “Seminário Internacional Brasil 100% Digital”, que contou com representantes de quinze países dentre os mais avançados do mundo nesses temas, além de 700 participantes de todas as esferas da Administração Pública, do meio acadêmico e do terceiro setor.

144. O tema permaneceu em evidência nos anos subsequentes, com a realização de novas edições do seminário sobre governo digital e eventos anuais intitulados “Análise de dados na Administração Pública”, com a finalidade de discutir o uso de técnicas avançadas de inteligência artificial para cruzamento e mineração de dados, como instrumento para melhoria da gestão e do controle de entidades e políticas públicas.

145. Pode-se dizer que tais esforços geraram bons frutos, como as já citadas Política de Governança Digital e Estratégia Brasileira de Transformação Digital. Merecem elogios, ainda, os decretos que instituíram diretrizes para compartilhamento e integração de dados da Administração Pública (Decreto 8.789/2016), bem como para simplificação dos serviços ao cidadão (Decreto 9.094/2017), além da constituição da Rede Nacional de Governo Digital (Decreto 9.584/2018).

146. Importante ressaltar, igualmente, as relevantes contribuições do Poder Legislativo, a exemplo da aprovação da Lei do Governo Digital (Lei 14.129/2021) e da iniciativa do Senado Federal em constituir comissão dedicada a elaborar projeto de regulação da inteligência artificial.

147. Registro que o TCU tem dispensado atenção mais do que especial ao tema, por meio de fiscalizações específicas, dada a relevância estratégica e viabilizadora para o desenvolvimento econômico sustentável da nação. Cito os recentes Acórdãos 3.145/2020 (Plataforma de Cidadania Digital), 1.480/2021 (Internet das Coisas), 1.784/2021 (Governança das ações de transformação digital), 2.032/2021 (Licitação de frequências do padrão 5G), 2.279/2021 (Plataforma de Compartilhamento de Dados – Conecta), 1.139/2022 (Inteligência Artificial) e 1.384/2022 (Lei Geral de Proteção de Dados), todos do Plenário.

148. As contribuições desta Corte de Contas foram reconhecidas explicitamente pelo então Secretário de Governo Digital do Ministério da Economia, responsável por liderar o esforço de transformação digital do Poder Executivo, em ofício dirigido à nossa Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação no último dia 13 de outubro, nos seguintes termos:

*Gostaria de expressar meus mais elevados préstimos pelo excelente trabalho realizado por toda a equipe da Sefti no esforço de motivar, dar suporte, monitorar e cobrar o aprimoramento constante da iniciativa de transformação digital do Estado Brasileiro.*

*Desde muito antes dos resultados serem entregues à população, o TCU demonstrou visão de futuro, sobretudo quando lançou o tema, ainda em 2015, no seminário Brasil 100% Digital.*

*Ressalto que a Sefiti acompanhou esta trajetória desde os primeiros passos, dando orientações, prestando esclarecimentos e cobrando resultados em governança, gestão e nos serviços à população. Por meio de ao menos oito acórdãos, inúmeras reuniões, relatórios e oficinas, aprendemos juntos, continuamente, quais as melhores práticas deveriam ser aplicadas para maximizar os ganhos deste projeto e recuperar o atraso da digitalização do Estado brasileiro.*

149. Entretanto, apesar das ações do Executivo, com o apoio do Congresso e a orientação desta Corte, os avanços ainda se mostram insuficientes, conforme evidenciado pelo próprio índice EGDI, adotado como referência para o planejamento estratégico de longo prazo. Mesmo com o avanço numérico expressivo, de 0,60 em 2014 para 0,76 em 2020, o Brasil figurava ainda na 54ª posição do ranking global, muito atrás de Uruguai (26º, EGDI = 0,85), Argentina (32º, EGDI = 0,827) e Chile (34º, EGDI = 0,825).

150. Ainda mais preocupante, a meu ver, é a constatação de que a meta estabelecida na proposta de Estratégia Nacional de Desenvolvimento para o período 2020-2031 é justamente que o índice EGDI alcance o valor de 0,82, na estimativa mais conservadora, e 0,85, no “cenário transformador”. Ou seja, por essas projeções, levaríamos mais dez anos para alcançar o mesmo patamar de desenvolvimento em governo digital que nossos vizinhos já possuíam dois anos atrás.

151. Nesse ponto, cabe registrar a ocorrência de uma aparente contradição, pois no ranking global de maturidade em governo digital, divulgado pelo Banco Mundial no último mês de outubro com base em dados de 2020 (mesmo ano do último levantamento da ONU), o Brasil aparece na 7ª colocação geral e como líder no continente americano, à frente até mesmo de Estados Unidos e Canadá, além dos países da América Latina.

152. A explicação para tamanha discrepância é simples: enquanto a avaliação do Banco Mundial baseia-se na oferta de serviços públicos digitais e nos investimentos associados para melhoria de processos e capacitação no âmbito da administração pública, a análise efetuada pelas Nações Unidas é muito mais abrangente. O índice EGDI, calculado pela ONU, é resultado de três indicadores complementares: a oferta de serviços digitais por parte do governo (OSI), o desenvolvimento da infraestrutura nacional de telecomunicações (TII) e os investimentos em capacitação da população em geral para o uso de serviços e tecnologias digitais (HCI).

153. Ocorre que em 2020, segundo o ranking da ONU, éramos o 20º país mais avançado na digitalização de serviços (OSI), mas estávamos estagnados na 68ª posição na dimensão de capital humano (HCI) e nossa colocação em infraestrutura (TII) vinha piorando ano após ano – de 58º em 2016 para 68º em 2018, e 72º em 2020, o que evidencia que outras nações têm avançado em velocidade superior à nossa.

154. Não é difícil compreender as razões para isso quando vemos a situação lastimável da educação no país, e quando as frequências da telefonia 5G são licitadas a preços muito inferiores ao seu valor, com obrigações de cobertura insuficientes e prazos mais do que elásticos para sua implantação que, a propósito, cabe lembrar, já se encontra atrasada neste momento.

155. Em suma, para construção da verdadeira cidadania digital, essencial para uma democracia plena e participativa, não basta a oferta de serviços públicos digitais. É indispensável que o Estado proporcione condições efetivas para uso de tais serviços pela população, tanto em relação à conectividade – com desempenho adequado e preços razoáveis – como ao conhecimento necessário para operação de tais serviços.

156. Feitas essas observações, passo a discorrer sobre alguns dos principais pontos descritos no item 3.3 do relatório precedente, com especial atenção aos programas Brasil Moderniza, relacionado à estruturação do governo digital, e Conecta Brasil, que visa ampliar o acesso à

conectividade em banda larga, sem prejuízo da abordagem de aspectos específicos de outros programas analisados pela unidade técnica.

### **Programa Finalístico 2201 – Brasil Moderniza**

157. O programa Brasil Moderniza busca aumentar a qualidade da prestação de serviços à sociedade, atualizando o ambiente de negócios e a gestão do Estado, com ênfase na transformação digital dos serviços públicos, com o objetivo de aproveitar o potencial das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) para promover o desenvolvimento social e econômico.

158. Parte relevante dessa iniciativa está relacionada com a digitalização de serviços oferecidos à população. Sobre o tema, verificou-se, no início do mês de abril, que 3.650 (74%) dos 4.909 serviços públicos catalogados pelo portal gov.br estavam disponíveis de forma totalmente digital, à exceção de eventuais etapas consideradas impossíveis de serem digitalizadas, tais como a coleta de dados biométricos ou a retirada de documentos com validade somente em meio físico, como o passaporte.

159. Ainda que tais números possam ter sua confiabilidade questionada, conforme apontado pela unidade técnica, devido à ausência de checagem dos dados informados pelos órgãos e entidades e pela falta de transparência sobre variações observadas no quantitativo total de serviços e respectivo percentual de digitalização, é inegável que as ações vinculadas ao programa em questão têm gerado impactos positivos.

160. Disponibilizar o serviço público, ou parte dele, de forma remota, melhora a experiência do usuário, pois evita idas desnecessárias ao guichê e, em geral, resulta em menor tempo de espera. Segundo o “Painel de Raio-X da Administração Pública Federal”, publicado pelo Ministério da Economia (<https://raiox.economia.gov.br>), o avanço dos serviços digitalizados teria permitido uma economia anual de R\$ 1,1 bilhão para o governo e de R\$ 3,4 bilhões para a sociedade como um todo.

161. Ainda assim, verificou-se uma redução de 48% na dotação do programa em 2021 em relação a 2020, o que levou o TCU a expedir determinação para que fossem adotadas providências para assecuração de recursos com vistas a garantir a continuidade das ações de transformação digital, bem como recomendação para que fosse positivado, nas normas que regem o tema, o “princípio do não-retrocesso” na implementação de serviços públicos digitais (Acórdão 2.279/2021-Plenário, também de minha lavra).

162. O tema está sendo monitorado no âmbito do TC 041.726/2021-9, sob minha relatoria, no qual constam informações prestadas pela Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia no sentido de que a redução orçamentária foi devidamente revertida, e de que o citado “princípio do não-retrocesso” foi inserido de forma explícita no art. 6º, parágrafo único, e no art. 13 da EGD 2020-2022, por meio do Decreto 10.996/2022.

163. Sabe-se que o avanço na transformação digital do Estado passa pela integração de sistemas e pelo compartilhamento de dados, práticas essenciais para a eliminação de etapas desnecessárias ou redundantes na prestação de serviços públicos. Nesse sentido, o citado Acórdão 2.279/2021 também sinalizou a necessidade de melhorias na plataforma Conecta Gov.br, que reúne e disponibiliza serviços de uso comum, a exemplo do acesso ao cadastro base do cidadão, validação biométrica, consulta de CEP, CNPJ, situação militar e certidão negativa de débitos e da dívida ativa da União.

164. Além da plataforma Conecta Gov.br, deve-se mencionar que houve evolução na iniciativa de implantação da Identidade Civil Nacional (ICN), que busca integrar a base de dados da Justiça Eleitoral, já dotada de atributos biométricos, às bases de dados identificadoras de pessoas naturais, como o CPF e o registro civil.



165. Em março de 2021, foi firmado Acordo de Cooperação Técnica entre o TSE e o Poder Executivo, o que possibilitou a retomada dessa iniciativa após uma década de adiamentos. Espera-se que, após implementada, a ICN possibilite maior acesso aos serviços públicos, constituindo importante fonte de conferência para reduzir fraudes na utilização de dados de pessoas naturais, notadamente no acesso a benefícios sociais.

166. No entanto, ainda que o Governo Federal tenha evoluído no campo da oferta de serviços digitais, os desafios do País nessa seara são mais profundos, conforme demonstrado pela retromencionada composição do índice EGDI avaliado pela ONU, em especial na área de telecomunicações.

### **Programa Finalístico 2205 – Conecta Brasil**

167. O programa Conecta Brasil foi planejado para enfrentar o desafio da implantação de serviços de telecomunicações em regiões remotas, diante de um país de grandezas continentais e de alta concentração populacional, tendo como objetivo “promover o acesso universal e ampliar a qualidade dos serviços de comunicações do país”, e como meta “ampliar o acesso à internet em banda larga para os domicílios brasileiros, de 74,68% para 91%” até 2023.

168. Inicialmente, cabe registrar que persiste o cenário de inadequação de metas e de resultados intermediários do referido programa, como apontado pelo eminente Ministro Walton Alencar Rodrigues quando da apreciação das Contas de Governo de 2020, motivando manifestação sobre o tema na declaração de voto que apresentei à época, nos seguintes termos:

*24. Além de a apuração da meta global do referido programa ter utilizado dados bastante defasados, ainda de 2018, nota-se que a maioria dos resultados intermediários sequer chegaram a ser apurados, visto que se limitam a referenciar a posição do Brasil em rankings internacionais de telecomunicações, cibersegurança e adoção da tecnologia da informação, os quais não foram atualizados em 2020.*

*25. Conforme bem ressaltado no relatório, a simples utilização de índices processados e divulgados por organizações internacionais implica omissão do órgão ministerial de seu dever inarredável de promover e acompanhar o desenvolvimento das iniciativas atinentes à sua área de competência. Ademais, na ausência de resultados intermediários que indiquem de forma objetiva o conjunto de ações necessárias para a consecução do objetivo geral, não chega a ser surpreendente que a meta de universalização prevista para 2020 não tenha sido atingida.*

169. Quanto ao desempenho do programa, conforme registrado no relatório precedente, não foi possível apurar a evolução no índice de acesso domiciliar em banda larga no período, devido à não realização do levantamento específico (Pnad-TIC) por parte do IBGE em 2020 e à indisponibilidade, até o momento, dos dados relativos à pesquisa efetuada em 2021.

170. Por outro lado, segundo relatório apresentado pela Controladoria Geral da União com base em informações obtidas no site da Anatel, há evidências de que o acesso à banda larga fixa tenha aumentado de 32,9 milhões em dezembro de 2019 para 41,2 milhões ao final de 2021, o que poderia ser explicado pelo aumento da demanda por serviços disponíveis na internet no período de isolamento decorrente da pandemia do Covid-19.

171. Com efeito, o que se verifica em relação à conectividade móvel é que o Brasil continua apresentando indicadores de velocidade em dispositivos móveis muito abaixo dos padrões mundiais e do mínimo esperado para uma conexão de qualidade. Dados de fevereiro de 2022 apontam o Brasil na 78ª posição entre 138 países, com desempenho médio sofrível, da ordem de 23 Mbps para download e 8 Mbps para upload.

172. Ainda pior é a constatação de que não existem perspectivas concretas para a melhoria dessa situação a curto e médio prazos. O Brasil aparecia, em 2021, como o mais atrasado adotante da tecnologia 5G entre 112 países. Ademais, conforme consignado no voto revisor que apresentei

por ocasião do julgamento do TC 000.350/2021-4, o edital de licitação das frequências para implantação desse novo padrão continha falhas graves, implicando não apenas em prejuízos ao erário, como em riscos de perpetuação do atual cenário de oferta de serviços caros, de baixa qualidade e com cobertura deficiente.

173. Nesse sentido, basta lembrar que, mesmo se cumpridos os compromissos constantes do referido edital para implantação em capitais de Estados e no Distrito Federal, primeiro grupo de cidades a serem atendidas, estudos realizados pela área técnica do TCU demonstraram que o plano piloto, área central de Brasília, só receberia estações de transmissão suficientes para cobertura integral com o sinal 5G em dezembro de 2023.

174. Some-se a isso o fato de que as empresas arrematantes da faixa de 3,5 GHz já solicitaram a dilação do prazo para início da ativação das primeiras antenas, que venceria dentro de um mês, revelando quadro de logro aos consumidores, que podem continuar pagando caro por um suposto serviço 5G que na verdade não está disponível, e se submetendo às agruras de uma banda estreita que mal alcança as velocidades teóricas das redes 3G.

175. Tais deficiências na infraestrutura de telecomunicações podem comprometer o desenvolvimento sistêmico e sustentável do Brasil, em especial para os eixos “economia baseada em dados” e “novos modelos de negócio”, fortemente dependentes do trânsito massivo de informações digitais e da aplicação de tecnologias como o *blockchain* e a inteligência artificial (Acórdãos 1.613/2020 e 1.139/2022, ambos do Plenário), bem como de outras tantas tecnologias emergentes.

176. Por fim, ainda que o programa Conecta Brasil tenha como foco exclusivo a ampliação do acesso em banda larga residencial, é oportuno ressaltar as deficiências estruturais na conectividade das escolas públicas de nosso país, requisito básico para uma educação compatível com a era digital.

177. A pesquisa TIC Educação 2020 revelou que 18% das escolas ainda não possuíam acesso à Internet, sendo que na zona rural esse número atinge 48%. Ademais, análise deste Tribunal sobre o Programa de Inovação Educação Conectada mostrou que a mediana da velocidade de download nas escolas fica abaixo de 20 Mbps, insuficiente para o bom uso pedagógico da tecnologia. Também se apurou que a maioria das escolas públicas de educação básica apresentam indicadores baixos de formação de professores nessa área (Acórdão 326/2022-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Augusto Nardes).

178. São números preocupantes, pois demonstram que parcela significativa da população não vai conseguir explorar o potencial das novas tecnologias, fazendo com que o Brasil permaneça em níveis inaceitáveis de capacidade de capital humano, conforme indicado pela avaliação da ONU. Ainda sobre o tema, destaco que no âmbito do Acórdão 1.309/2021 - Plenário (Rel. Min. Marcos Bemquerer) esta Corte concluiu pela insuficiência da atuação do Estado como indutor de qualificação profissional que atenda ao mercado de trabalho, em face dos desafios decorrentes da transformação digital.

179. Em suma, o panorama em exame sugere que o Governo Federal dispensa atenção quase exclusiva à transformação digital da máquina estatal, sem dúvida essencial no esforço de melhoria dos serviços públicos e de desburocratização. Por outro lado, a evolução digital do resto do país parece caminhar aos soluços, quando se avalia o andamento das iniciativas previstas na estratégia e-Digital, no que se refere às ações relacionadas aos seus eixos habilitadores.

180. Diante de tal cenário, não tenho dúvidas de que se fazem necessárias mudanças urgentes no direcionamento das ações governamentais, de modo a privilegiar igualmente as dimensões de prestação de serviços digitais, de melhoria da infraestrutura nacional de telecomunicações e de

capacitação da população, a fim de que seja possível ampliar os benefícios da transformação digital para além das fronteiras das repartições públicas.

### **Considerações sobre os demais programas**

181. Registro que, além dos programas Brasil Moderniza e Conecta Brasil, foram analisados outros seis programas vinculados ao eixo econômico do PPA 2020-2023, dois no eixo ambiental, três em infraestrutura e cinco na dimensão social. As avaliações detalhadas com relação à qualidade das metas e dos resultados intermediários, bem como do desempenho de tais iniciativas no ano de 2021, encontram-se anotadas no relatório precedente.

182. Nesse contexto, merece destaque positivo o programa de Melhoria do Ambiente de Negócios e da Produtividade, que tem como objetivo aumentar a produtividade e a competitividade da indústria, do comércio, dos serviços e das micro e pequenas empresas nacionais em comparação com outras economias mundiais.

183. Além da execução orçamentária do referido programa ter ultrapassado a marca dos 90%, as metas estabelecidas para o ano de 2021 foram cumpridas ou superadas, em especial no que se refere à posição do Brasil no Índice de Competitividade Global, em que a colocação obtida em 2021 – 67º lugar – ultrapassou a meta prevista para todo o quadriênio, que seria a 76ª posição.

184. Ainda que tal resultado possa ter sido influenciado por mudanças na metodologia de cálculo do índice, entendo que as iniciativas do Poder Executivo contribuíram de forma significativa para o avanço do país, principalmente no tocante ao incentivo à inovação, por meio da aceleração de startups (Programa Inovativa Brasil) e do esforço para desburocratização da máquina pública, este último objeto dos Acórdãos 1.263/2019 e 836/2022, do Plenário, ambos da relatoria do eminente Ministro Vital do Rêgo.

185. No que diz respeito aos investimentos em Ciência e Tecnologia, entretanto, o cenário não é tão auspicioso. Apesar de contar com recursos oriundos de renúncias de receitas que estão entre as oito de maior materialidade no conjunto de gastos tributários, equivalendo a 4,03% do total das renúncias da União, como já adiantado no Voto, o dispêndio com essa função orçamentária experimentou um percentual de liquidação de despesas de apenas 56,7% em 2021, contra uma média de 84,4% nos quatro exercícios anteriores.

186. Conforme detalhado pela unidade técnica, o mau desempenho do programa analisado (2208 - Tecnologias Aplicadas, Inovação e Desenvolvimento Sustentável) pode ser associado a problemas na política de incentivos da Lei de Informática, visto que o percentual de faturamento decorrente de bens com tecnologia nacional foi reduzido durante a pandemia, justamente em função do aumento da venda de produtos incentivados, como microcomputadores, notebooks e smartphones.

187. Outrossim, parte considerável do orçamento do Programa 2208 é executado por meio da Financiadora de Estudos e Projetos, com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, bem como pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, responsável pela concessão de bolsas e auxílios para pesquisadores brasileiros. A atuação das referidas entidades foi avaliada pelo TCU no âmbito dos Acórdãos 693/2022 e 2.794/2021, do Plenário, ambos da relatoria do eminente Min. Augusto Nardes, com diversas recomendações voltadas para a melhoria na aplicação e na fiscalização dos recursos destinados ao aprimoramento dessa área tão essencial ao desenvolvimento nacional.

188. Quanto ao Programa 2218, que trata de Gestão de Riscos e de Desastres, informo um dado curioso. As metas definidas para o programa foram alcançadas e até superadas, com destaque para o Indicador de Capacidade Municipal (ICM), que considerou o aumento do número de planos

de contingência, a capacitação e adesão ao Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2iD), indicando, ao fim de 2021, 510 municípios e superando a meta prevista para o exercício.

189. No entanto, ao examinarmos a execução orçamentária no período, há concentração de dispêndios em ações de resposta aos eventos e recuperação das áreas afetadas, típicas da fase de gerenciamento pós desastre, com perto de 80% do montante liquidado, sendo direcionado a iniciativas de socorro, assistência às populações vitimadas e restabelecimento de serviços essenciais. Ao mesmo tempo, as ações de prevenção apresentam dificuldades para a obtenção de recursos, travando o desenvolvimento dos projetos de infraestrutura necessários à redução da vulnerabilidade da população em situação de risco, em dissonância com o previsto na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil instituída pela Lei 12.608/2012.

190. Diante de tal realidade, e considerando a gravidade dos desastres naturais nas mais diversas regiões do Brasil, que todos pudemos acompanhar no último ano, a única conclusão que considero possível em se tratando de área que demanda a atenção urgente por parte do TCU, é que existem distorções importantes no desenho e na implementação do programa em questão, uma vez que o suposto cumprimento das metas estabelecidas não se traduziu, em absoluto, em avanços no objetivo de “investir na compreensão e redução do risco, ampliar a preparação e reduzir os efeitos dos desastres”.

191. Por último, mas certamente não menos importante, confiro o necessário destaque para o programa 2221, que visa solucionar o problema da insegurança hídrica, caracterizado por situações em que não há disponibilidade de água em qualidade e quantidade adequadas para o atendimento das necessidades humanas, para a prática das atividades econômicas e para a conservação dos ecossistemas aquáticos.

192. A água, como tenho dito, além de ser recurso essencial à vida, deve ser gerenciada com especial atenção de modo a viabilizar seus múltiplos usos, de forma sustentável, para assegurar tanto a sobrevivência humana como ambiente adequado para o desenvolvimento econômico e social.

193. O programa em questão engloba o Projeto de Integração do Rio São Francisco (PISF), a recuperação de reservatórios estratégicos para essa integração, a reabilitação de barragens e outras obras hídricas consideradas estruturantes, empreendimentos que têm sido objeto constante de análise deste Tribunal, frente à ocorrência frequente de desvios e fraudes que trazem graves prejuízos ao erário e às populações locais.

194. A título de exemplo, cabe citar o Acórdão 901/2021-Plenário, de minha relatoria, que determinou ajustes em critérios e procedimentos de fiscalização e controle de obras hídricas regidas pela Portaria Interministerial 130/2013, bem como a auditoria realizada no âmbito do TC 029.486/2020-3, que avaliou os fluxos de estruturação dos grandes projetos de infraestrutura hídrica e resultou em proposta de diversas recomendações aos órgãos competentes.

195. Quanto ao programa, nota-se que o desempenho das ações no ano de 2021 foi satisfatório, considerando a meta global de ampliação da oferta hídrica em 132 dos 717 municípios que se encontravam, no início de 2020, com índice de segurança hídrica mínimo ou baixo. Por outro lado, não posso deixar de ressaltar que tal objetivo, definido no PPA 2020-2023, implica a aceitação, pelo Poder Executivo, de que mais de 10% dos municípios brasileiros continuarão em situação de absoluta carência desse bem essencial, no mínimo até o final de 2023.

196. Merece atenção, igualmente, o resultado intermediário associado à recuperação dos reservatórios que abastecem a bacia do Rio São Francisco, providência essencial para que o processo de transposição das águas do “Velho Chico” possa ser conduzido com riscos mínimos para a perenidade deste curso d’água importantíssimo, que consiste em verdadeira espinha dorsal do sistema hídrico das regiões sudeste e nordeste.

197. Conforme registrado pela unidade técnica, durante o exercício de 2021 observou-se o alcance de 80% da meta estabelecida para o período, com uma execução de 34,8% em relação aos 43,5% planejados. Embora tal diferença possa parecer pequena, é importante levar em consideração o cenário geral de estresse hídrico vivenciado no país nos últimos anos, e ainda não totalmente superado.

198. Nesse contexto, não é difícil compreender que a eventual manutenção do atual nível de desempenho da iniciativa de recuperação dos reservatórios resultaria em uma redução potencial de 20% na capacidade de regeneração dos volumes de água do Rio São Francisco ao longo do tempo, o que pode comprometer não só o sucesso do PISF, como a segurança do abastecimento dos municípios que integram a bacia hidrográfica.

199. Em resumo, caso não seja revertido o baixo desempenho nessa ação específica, é possível que esse programa governamental resulte no aumento da quantidade de municípios em situação de insegurança hídrica, em vez da sua redução.

200. Vale lembrar que o processo de capitalização da Eletrobras, concluído recentemente após validação das condições da operação por esta Corte (Acórdão 1.103/2022-Plenário, de minha relatoria), previu a destinação anual de R\$ 350 milhões justamente para revitalização dos recursos hídricos da bacia do Rio São Francisco. Porém, conforme alertei em meu voto, tais valores são insuficientes para levar a termo as ações necessárias, sendo imprescindível que o Governo Federal continue aportando recursos orçamentários e humanos para o alcance dos objetivos estabelecidos para o programa.

201. Apesar da criticidade do tema e das deficiências apontadas na implementação das ações planejadas, entendo que tais problemas poderão ser enfrentados por meio de iniciativas inseridas no novo Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), uma vez que o PNRH 2006-2021 teve sua vigência encerrada em dezembro de 2021 e, segundo informações prestadas pela Agência Nacional de Águas no âmbito do TC 029.486/2020-3, o PNRH 2022-4040 encontra-se atualmente em elaboração.

#### IV - CONFORMIDADE FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

202. Nesse ponto, o exame efetuado, para além de contribuir com a transparência da gestão, fornecendo informações sobre a atuação do Governo Federal na seara das finanças públicas, objetiva verificar a conformidade e a adequação da gestão orçamentária e financeira do exercício de 2021 às normas regentes, em especial as regras constitucionais, da Lei de Responsabilidade Fiscal, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentaria anual.

203. Conforme destacado pela unidade instrutiva, o resultado dessa avaliação não configura certificação acerca da regularidade da gestão, em similitude ao disposto no art. 206 do Regimento Interno do TCU.

204. Acerca do cumprimento de dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, foram escrutinados os seguintes temas: limites e/ou parâmetros estabelecidos para as metas fiscais; contingenciamento; receita corrente líquida; despesas com pessoal; disponibilidades de caixa e restos a pagar; operações de crédito, garantias e contragarantias; instituição de renúncias de receitas; criação ou aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado; e ações de recuperação de créditos.

205. Em seu exame, a unidade técnica cuidou de verificar o cumprimento de dispositivos da Lei de Diretrizes Orçamentárias quanto à execução de metas e prioridades do exercício de 2021, finalizando com a proposta de opinião do TCU sobre a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, com vistas à emissão do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República.



206. A unidade instrutiva registrou como irregularidade, após extensa e judiciosa análise nos autos, alinhando proposta de recomendação, o desvio de finalidade reincidente de recursos vinculados à seguridade social para o custeio de ações típicas de manutenção e desenvolvimento do ensino alheias às políticas públicas abrangidas pelo conceito constitucional de seguridade social, em afronta aos princípios e regras previstos nos arts. 194, 195, 198 a 203 da Constituição Federal, ao § 4º do art. 76 do ADCT, à Lei 8.212/1991 (arts. 11, 16, 17 e 18), à Lei Complementar 141/2012 (arts. 2º e 3º), e em desacordo com a resposta à consulta apreciada pelo Acórdão 31/2017 - Plenário, com eficácia normativa.

207. Na sequência, foi anotada como impropriedade a execução reincidente no identificador orçamentário exclusivo para ações de manutenção e desenvolvimento do ensino (ID-USO 8) de parcela residual de despesas com aposentadorias e pensões, em desacordo com § 7º do art. 212 da Constituição Federal e o art. 70, inciso I, da Lei 9.394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

208. No tocante ao quadro de calamidade pública decorrente da pandemia do Covid-19, foram adotadas diversas ações para fazer frente à crise sanitária. Entretanto, a LOA 2021 não previu ação específica para segregar os recursos alocados no enfrentamento da pandemia, de modo diferente do que ocorreu em 2020 com a criação de ação orçamentária própria (Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus).

209. Assim, cabe destacar que, para a continuidade do referido enfrentamento, foram publicadas diversas medidas provisórias para a abertura de créditos extraordinários na função Saúde, tendo como fonte de recursos o superávit financeiro, excesso de arrecadação e operações de crédito.

210. O relatório também trouxe a lume o volume expressivo de recursos de natureza federal repassados aos entes subnacionais na forma prevista na Lei Complementar 141/2012. Entretanto, o Ministério da Saúde e demais órgãos federais não se valeram das ferramentas tecnológicas disponíveis – a exemplo da Plataforma +Brasil e do Portal Nacional das Contratações Públicas (PNCP) – para realizar o monitoramento e a avaliação da eficiência alocativa dos recursos de natureza federal aplicados de forma descentralizada.

211. O tema da necessidade de se estender o uso das ferramentas tecnológicas disponíveis para monitorar e avaliar a eficiência alocativa dos recursos federais destinados à saúde já tinha sido apontado no Parecer Prévio sobre as Contas de 2020, inclusive com a expedição de recomendação, que ainda não foi implementada.

212. Nesse contexto, rememoro que, por meio da Instrução Normativa Seges/Ministério da Economia 206/2019, foi promovida restrição quanto ao uso obrigatório da Plataforma + Brasil, reservada apenas para as transferências voluntárias federais, tipo de repasse intergovernamental residual na área de saúde, sem alcançar a maior parte dos repasses, realizados na modalidade transferência obrigatória.

213. Assim, como destacado no relatório, a despeito de se manter a natureza federal do recurso e a competência dos órgãos da União para realizar a fiscalização e controle, a aplicação de mais de R\$ 103 bilhões permanece à margem de qualquer controle de forma sistematizada e racional.

214. Referido quadro torna por deveras pertinente a proposta de se expedir nova recomendação, bem assim alertas, conforme registrado pela unidade instrutiva, contemplando os avanços legislativos inaugurados pela Emenda Constitucional 109/2021 e as previsões dos arts. 16 e 17 da Lei 14.194/2021, cujo monitoramento futuro deverá ser realizado em substituição ao anterior, presente na recomendação relativa às Contas de 2020.

215. A recomendação, endereçada aos Ministérios da Economia e da Saúde, e à Casa Civil da Presidência da República, no sentido de que adotem as **plataformas digitais** já desenvolvidas e mantidas pelo Poder Executivo Federal (a exemplo da Plataforma +Brasil e do Portal Nacional de Contratações Públicas) – ou outras que venham a substituí-las – para centralizar o registro eletrônico das contratações, dispensas e outras informações referentes à efetiva aplicação dos recursos de natureza federal vinculados à saúde, repassados, nas modalidades **transferência obrigatória ou transferência voluntária**, aos demais entes da Federação, aplicados diretamente ou por meio de sub-repasse a entidades do terceiro setor, de forma a garantir a identificação do credor final, assim como para assegurar a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados decorrentes da efetiva aplicação desses recursos.

216. E os pertinentes alertas, dos quais destaco o que deve ser dirigido à Presidência da República, no sentido de que a omissão quanto à regulamentação dos §§ 2º e 4º do art. 13 da Lei Complementar 141/2012, visando à identificação do credor final do recurso de natureza federal, quando aplicado diretamente pelos entes subnacionais ou por sub-repasse a entidades do terceiro setor, compromete o monitoramento e a avaliação da política nacional de saúde assim como o controle da eficiência na alocação dos recursos de natureza federal.

217. Outro tema a merecer destaque no relatório diz respeito às emendas parlamentares individuais e de bancada estadual, cuja execução orçamentária alcançou, respectivamente, R\$ 9,46 bilhões e R\$ 7,22 bilhões, obedecendo aos comandos previstos nos §§ 11, 12 e 13 do art. 166 da Constituição Federal.

218. No pertinente à execução financeira, as emendas individuais e de bancada totalizaram 98,9% e 74,9%, respectivamente, deixando de alcançar o limite mínimo de 100% definido pela Constituição Federal.

219. Nesse contexto, no qual foi anotada a impropriedade consistente na ausência de justificativa para a totalidade de emendas individuais e de bancada estadual que deixou de ser paga (execução financeira) em 2021, em desacordo com os valores e parâmetros mínimos exigidos pelos normativos de regência, também julgo pertinente o encaminhamento no sentido de se propor recomendação ao Poder Executivo para que sejam adotados mecanismos efetivos e racionais de monitoramento da execução financeira descentralizada das referidas emendas pelos órgãos e entidades da administração pública federal, com vistas a assegurar a observância dos parâmetros mínimos estabelecidos pela Carta Magna.

### **Regra de Ouro**

220. O cumprimento da Regra de Ouro das finanças públicas, prevista no art. 167, inciso III, da Constituição Federal e regulamentada pela Lei Complementar 101/2000 e pela Resolução do Senado Federal 48/2007, a qual veda a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta, tem sido objeto de apuração contínua por parte desta Corte de Contas.

221. Durante a execução orçamentária, não houve necessidade de emprego de recursos da emissão de títulos da dívida pública mobiliária federal para fazer frente à programação das dotações condicionadas, eis que utilizado saldo do superávit financeiro e da excepcional arrecadação de recursos de alocação livre, tendo sido cumprida a Regra de Ouro com elevada margem no curso da elaboração, aprovação e execução da LOA 2021.

### **Recursos destinados à irrigação nas regiões Centro-Oeste e Nordeste**

222. A cada exercício, o Tribunal examina o cumprimento do disposto no art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, relativamente à

aplicação de recursos da União em programas de irrigação, cujos parâmetros mínimos para a aplicação (montante global empenhado no exercício), nas regiões Nordeste e Centro-Oeste, encontra-se no patamar de 20% para o Centro-Oeste e de 50% para o Nordeste.

223. O percentual executado na Região Nordeste superou o patamar mínimo estabelecido pelo art. 42 do ADCT. Entretanto, a despeito dos reconhecidos esforços do Poder Executivo e das ressalvas e recomendações preferidas nos pareceres prévios dos exercícios anteriores, o referido patamar mínimo, com relação ao Centro-Oeste, não foi atingido, revelando-se pertinente a proposta de expedição de alerta, nesse contexto da não aplicação, no exercício de 2021, de nenhum valor em projeto de irrigação na Região Centro-Oeste, no sentido de que o descumprimento, no todo ou em parte, da obrigação constitucional, pode ensejar **opinião adversa** sobre a execução orçamentária.

224. Por conseguinte, também acolho **in totum** a proposta específica de endereçamento de recomendações e de alerta às instâncias governamentais responsáveis pelo tema.

### **Cumprimento dos Limites do Teto de Gastos e das Metas Fiscais**

225. Resumidamente, anoto que os gastos efetuados pelos Poderes e órgãos foram inferiores aos limites individualizados, tendo sido cumpridos os limites calculados segundo as regras estabelecidas no art. 107 do ADCT, alterado pela Emenda Constitucional 113/2021, e considerando os acórdãos expedidos pelo Tribunal versando sobre acréscimos à base de cálculo do teto relativamente ao Ministério Público da União, como também para os órgãos do Poder Judiciário.

226. No tocante às metas fiscais, cumpre destacar que houve cumprimento das metas de resultado primário, uma vez que o resultado realizado, embora com déficit primário de R\$ 32,8 bilhões (sendo R\$ 35,9 bilhões de déficit do Governo Central e R\$ 3,0 bilhões de superávit das empresas estatais federais), não extrapolou a meta constante da LDO 2021, que foi estabelecida em R\$ 247,1 bilhões de déficit para o Governo Central e de R\$ 4,0 bilhões de déficit para as empresas estatais federais.

### **Tramitação e Sanção da Lei Orçamentária de 2021**

227. Quando da tramitação e sanção da LOA 2021 foram identificadas possíveis irregularidades e impropriedades, em apuração no âmbito do TC 012.649/2021-0, de minha relatoria e pendente de apreciação, relacionadas a modificações nas programações com a finalidade de acomodar emendas parlamentares (despesas discricionárias, viabilizadas mediante aumento do montante de recursos alocados por decisão do relator geral do PLOA), a partir, por exemplo, do cancelamento de despesas obrigatórias (supressão de despesas primárias), as quais teriam sido fixadas em desacordo com as projeções oficiais e à margem das normas regentes.

228. Trata-se de tema juridicamente complexo e de significativa materialidade, relacionado às despesas de RP 9 e pendente de julgamento definitivo pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) 850, 851 e 854 (Rel. Ministra Rosa Weber), que tramitam em conjunto, e com autorização, em última deliberação referendada pelo Plenário do Pretório Excelso, no sentido da continuidade da execução das despesas classificadas sob o indicador RP 9.

229. No exame do processo específico, levado a efeito pela equipe da unidade técnica, foram constatadas, em síntese: i) a supressão de despesas discricionárias do Poder Executivo (RP 2) para acomodação de recursos em emendas do relator-geral (RP 9); ii) a classificação inadequada das despesas alocadas em reserva de contingência; iii) a ausência de dotação para pagamento do abono salarial ano-base 2020; e iv) a fixação de montantes insuficientes para as despesas obrigatórias.

230. Restou configurado quadro de irrealismo da proposta orçamentária de 2021, que deixou de prever, ordinariamente, dotações necessárias e suficientes para as obrigações legais e constitucionais, muito embora tenham sido promovidos vetos parciais, além de recomposições

posteriores (de despesas obrigatórias), a mitigar as inadequações apresentadas, em especial quanto à seguridade social.

231. O irrealismo orçamentário caracterizou-se pela insuficiência de créditos em relação às estimativas oficiais das despesas com benefícios previdenciários (despesas obrigatórias) e pela supressão de despesas discricionárias relacionadas ao funcionamento dos órgãos e entidades, e à conservação do patrimônio público.

232. Ademais, as omissões e supressões de despesas quando da tramitação do PLOA 2021 se revelaram em desacordo com os princípios da universalidade e da transparência, com ausência de compatibilização com as diretrizes da LDO inicialmente aprovada, que determinavam, por exemplo, a priorização das despesas obrigatórias, nada obstante terem sido fixadas, posteriormente, novas diretrizes, quando da alteração promovida na LDO 2021.

233. A possível inadequação da sistemática da RP 9 se encontra relacionada ao art. 45 da LRF, que determina que a lei orçamentária e as de créditos adicionais só devem incluir novos projetos após adequadamente atendidos os projetos já em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, com este último tipo despesa se apresentando com conceito ainda não satisfatoriamente definido no âmbito das LDOs.

234. Referida situação demandaria medidas adicionais de esforço do Governo Federal para cumprir o Teto de Gastos e a meta fiscal, sobressaindo a possibilidade de ter havido descumprimento do disposto no inciso I e alínea “a” do inciso III, ambos do § 3º do art. 166 da Constituição Federal (tema pendente de apreciação), uma vez que as emendas apresentadas pelo relator-geral não estariam relacionadas à correção de erros e omissões no PLOA 2021, como determina a Carta Magna.

235. Em conclusão, a equipe técnica ressaltou que a constitucionalidade da Resolução 2/2021-CN, que alterou disposições da Resolução 1/2006-CN objetivando ampliar a transparência da sistemática de apresentação, aprovação e execução orçamentária referente às emendas de relator-geral, permanece em análise no âmbito do STF, para exame acerca da autorização para a inclusão, via emendas de relator-geral, de novas programações, sistemática que difere do previsto no dispositivo específico da Constituição Federal.

236. Com efeito, a utilização do instrumento das emendas de relator-geral tem gerado desafios para o planejamento e para a implementação de políticas públicas, assim como dificuldades relacionadas à transparência e à motivação referente aos critérios definidos para a destinação dos recursos oriundos das emendas.

237. De todo modo, acolho, nesse contexto, a proposta da unidade instrutiva, de endereçamento de alerta ao Presidente da República, acerca da necessidade de se observar, por ocasião da elaboração do projeto de lei orçamentária e do exercício do poder-dever de sanção e/ou veto, o disposto no art. 167, inciso II, da Constituição Federal, a compatibilidade e adequação orçamentária, e a observância das regras e dos requisitos previstos nos arts. 5º, 16, 17, 24 e 45 da LRF, e nos dispositivos da LDO, que estabelecem prioridades e metas fiscais, quando da proposição do projeto de lei orçamentária anual e da sanção/veto do seu autógrafo aprovado pelo Congresso Nacional.

238. Referido alerta, nos termos propostos pela Semag, objetiva assegurar programações orçamentárias necessárias e suficientes para a integridade das despesas obrigatórias assumidas pela União, para as despesas de conservação do patrimônio público priorizadas nos termos do art. 45 da LRF, assim como para outras despesas essenciais ao funcionamento dos órgãos e entidades federais e priorizadas pela LDO.

239. Quanto às demais irregularidades/impropriedade anotadas Relatório, a merecer a chancela de ressalvas às Contas Presidenciais, manifesto concordância com o detalhado exame empreendido pela Semag e passo a relacionar resumidamente, a seguir, parte das ocorrências que embasam a opinião com ressalvas:

i) Desvio de finalidade reincidente de recursos vinculados à seguridade social para o custeio de ações típicas de manutenção e desenvolvimento do ensino alheias às políticas públicas abrangidas pelo conceito constitucional de seguridade social;

ii) Execução reincidente no identificador orçamentário exclusivo para ações de manutenção e desenvolvimento do ensino (ID-USO 8) de parcela residual de despesas com aposentadorias e pensões;

iii) Ausência de justificativa para a totalidade de emendas individuais e de bancada estadual que deixou de ser paga (execução financeira) em 2021, em desacordo com os valores e parâmetros mínimos exigidos pelos §§ 11, 12, 14 e 17 do art. 166 da Constituição Federal;

iv) Não aplicação, no exercício de 2021, de nenhum valor em projeto de irrigação na Região Centro-Oeste, em afronta à exigência do inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT);

v) Inobservância de requisitos exigidos pelos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF) e 125 a 129 e 137 da Lei 14.116/2020 (alterada pela Lei 14.143/2021 - LDO 2021), 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 da Lei 14.257/2021, das Medidas Provisórias 1.034/2021 e 1.094/2021, da Portaria-ME 15.224/2021, da sanção das Leis 14.126/2021 e 14.288/2021, 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;

vi) Insuficiência de informações relativas às metas operacionais da administração pública federal nas diretrizes orçamentárias do exercício de 2021.

## V – BALANÇO GERAL DA UNIÃO

240. Consoante registrado no relatório, as demonstrações auditadas compreenderam os Balanço Patrimonial e Orçamentário e as Demonstrações das Variações Patrimoniais, com as correspondentes notas explicativas, incluindo o resumo das principais políticas contábeis e excluindo, do escopo da auditoria, o exame quanto à regularidade da aplicação dos recursos transferidos a outras esferas de governo.

241. Em cumprimento aos arts. 71, inciso I, da Constituição Federal, e 36, da Lei 8.443/1992, a auditoria financeira no Balanço Geral da União (BGU) objetivou verificar se as demonstrações consolidadas refletem, em seus aspectos relevantes e de forma confiável, a situação patrimonial e os resultados financeiro, patrimonial e orçamentário da União em 31/12/2021.

242. Ressalte-se que foram avaliadas apenas as distorções materialmente relevantes para a formação de opinião sobre o BGU, conforme os níveis de materialidade estabelecidos para a auditoria das demonstrações contábeis consolidadas, com limite para acumulação de distorções em R\$ 4,047 bilhões e materialidade global fixada em R\$ 80,940 bilhões, representando cerca de 2% do total das despesas empenhadas ao final do exercício.



243. Ao contrário dos exames promovidos no último exercício, não foram relatadas restrições significativas para o exercício, pelo TCU, da sua competência quanto ao Balanço Geral da União. Rememoro que, relativamente às contas de 2020, a equipe da unidade técnica registrou que não foi possível obter evidência de auditoria apropriada e suficiente para fundamentar a opinião sobre as demonstrações contábeis integrantes do BGU, tendo sido lavrada proposta de abstenção de opinião de auditoria sobre elementos das demonstrações contábeis do Ministério da Economia e do Fundo do Regime Geral de Previdência Social.

244. Na quadra atual, foram relacionados os seguintes achados constantes dos diversos relatórios de auditoria elaborados em sede dos processos específicos de fiscalização que subsidiaram o presente exame quanto ao Balanço Geral da União e para os quais foram detectadas distorções de valor, com a consequente formulação de proposta corretiva:

i) R\$ 99,558 bilhões de Provisão para Benefícios com Militares Inativos reconhecidos a maior por consideração do serviço futuro;

ii) R\$ 7,874 bilhões de passivo atuarial do RPPS reconhecidos a menor por erro na exclusão de segurados;

iii) R\$ 7,519 bilhões de Provisão para Benefícios com Militares Inativos reconhecidos a menor por imprecisão e erro na implementação das premissas de crescimento dos benefícios e dos salários;

iv) R\$ 7,291 bilhões, pelo menos, do passivo atuarial relativo ao Benefício Especial ao Regime dos Anistiados e ao Plano de Seguridade Social dos Congressistas não reconhecidos;

v) R\$ 1,839 bilhões de Provisão para Benefícios com Militares Inativos reconhecidos a menor pela desconsideração da despesa com o auxílio invalidez;

vi) R\$ 1,006 bilhão de Provisão para Benefícios com Militares Inativos reconhecidos a maior por erro de inclusão de militares com pagamento suspenso/bloqueado;

vii) R\$ 6,231 bilhões de medicamentos e insumos estratégicos distribuídos, mas não baixados do estoque;

viii) R\$ 5,472 bilhões de créditos da Dívida Ativa Tributária extintos, porém mantidos no ativo não circulante;

ix) Reconhecimento a maior de Ajuste para Perdas relativo a Empréstimos da União para Estados da Federação.

245. Com referência às distorções de classificação, as fiscalizações realizadas pela unidade técnica destacaram os seguintes achados:

i) R\$ 329,455 bilhões de créditos tributários a receber classificados em circulante e não circulante sem adequada segregação entre curto e longo prazo;

ii) R\$ 7,406 bilhões de classificação inadequada dos Depósitos Especiais do FAT no Balanço Patrimonial da União;

iii) R\$ 7,141 bilhões de variações patrimoniais aumentativas classificadas indevidamente como atualização monetária.

246. Ao fim, consoante a conclusão da unidade técnica, exceto pelas distorções de valor e de classificação contábil retromencionadas, cujos efeitos nas demonstrações contábeis são relevantes, mas não generalizados, as demonstrações contábeis em exame **apresentam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira em 31 de dezembro de 2021 e a execução orçamentária da União do exercício encerrado na referida data**, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil e aplicadas ao setor público.

## VI - MONITORAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES E DOS ALERTAS DO TRIBUNAL NAS CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA DE 2015 A 2020

247. O exame quanto ao monitoramento das deliberações de 2015 a 2020, referente às Contas do Presidente da República, evidenciou que, de um total de 74 recomendações expedidas, 29 foram consideradas implementadas; 41 em implementação, as quais, em sua maioria, serão objeto de continuidade do monitoramento; e 4 não foram implementadas.

248. Consoante registrado no Relatório, que apresenta o pertinente detalhamento quanto ao tema, não obstante as quatro recomendações não implementadas (encaminhamentos que não possuem caráter cogente), o desempenho apurado em face do monitoramento atual revelou que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal estão envidando esforços para implementar as medidas sugeridas pelo TCU por ocasião dos Pareceres Prévios dos diversos exercícios verificados.

249. Com efeito, foi constatado que quase todas as recomendações e alertas proferidos por esta Corte de Contas ensejaram a adoção de ações preventivas, corretivas ou de aprimoramento da gestão, com o propósito de evitar irregularidades, sanar distorções e impropriedades e aperfeiçoar procedimentos com vistas a assegurar a conformidade na execução orçamentária e na gestão dos recursos públicos federais e a confiabilidade das informações contábeis da União.

## VII – PARECER

250. Tendo em vista o judicioso e percuciente relatório produzido pela equipe técnica do Tribunal, abordando, com a densidade pertinente, todas as questões necessárias ao completo entendimento e à avaliação quanto às Contas prestadas pelo Presidente da República, submeto à consideração do Plenário a minuta de Parecer Prévio no sentido de que **as contas referentes ao exercício de 2021 estão em condições de serem aprovadas, com ressalvas**, pelo Congresso Nacional.

251. Nessa seara, a teor do disposto no art. 11 da Resolução TCU 291/2017, ressalto que não há comprometimento da totalidade da gestão em exame, com relação à execução dos orçamentos e à opinião a respeito do Balanço Geral da União.

252. Destaco ainda que as desconformidades e ocorrências anotadas no relatório serão objeto das devidas recomendações e da emissão de alertas, com vistas às correções e ajustes necessários, de acordo com as normas constitucionais e legais que regem as finanças públicas.

253. As fiscalizações e os exames promovidos em face da Prestação de Contas do Presidente da República referente ao exercício de 2021 revelaram, como já adiantado anteriormente, diversas ocorrências, que foram suficientemente descritas no relatório e resumidas no presente voto, relativamente à execução dos orçamentos e à gestão dos recursos públicos federais.

254. Embora relevantes, referidas ocorrências não apresentam, em conjunto, 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.

255. Quanto à opinião sobre o Balanço Geral da União, conforme o disposto no art. 13, § 3º, da Resolução TCU 291/2017, exceto pelas distorções registradas, as demonstrações contábeis apresentam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira em 31 de dezembro de 2021 e a execução orçamentária da União do exercício encerrado, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público.

256. Ante o exposto, e considerando o § 1º do art. 14 da Resolução TCU 291/2017, conclui-se que, exceto pelos efeitos das ressalvas verificadas, foram observados os princípios

constitucionais e legais que regem a administração pública federal no tocante às Contas do exercício de 2021.

257. Assim, louvando mais uma vez a excelência do trabalho produzido pelas equipes técnicas do Tribunal, são apresentados ao Colegiado, para deliberação, com proposta de opinião com ressalvas sobre a execução dos orçamentos e a gestão dos recursos públicos federais, o Relatório e a minuta de Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2021, com fulcro no art. 71, inciso I, da Constituição Federal, e no art. 36 da Lei 8.443/1992.

258. Por fim, o detido exame efetuado pelo Tribunal irá subsidiar as Casas do Congresso Nacional no subsequente cumprimento do seu mister constitucional, de julgamento das contas, nos termos do art. 49, inciso IX, da Carta Política.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de junho de 2022.

**AROLDO CEDRAZ**  
Relator