

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

AO CONGRESSO NACIONAL

Contas do Presidente da República

Em cumprimento ao art. 71, inciso I, da Constituição Federal, o Tribunal de Contas da União apreciou as Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2022, com o objetivo de emitir o respectivo parecer prévio. De acordo com o art. 36, parágrafo único, da Lei Orgânica do TCU (Lei 8.443/1992), as referidas contas são compostas pelo Balanço Geral da União e pelo relatório sobre a execução dos orçamentos da União.

Competência do Presidente da República

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

Por seu turno, a competência para elaborar e consolidar o relatório sobre a execução dos orçamentos da União é da Controladoria-Geral da União (CGU), por meio da Secretaria Federal de Controle Interno, de acordo com o art. 24, inciso X, da Lei 10.180/2001, c/c o art. 49, inciso II, da Medida Provisória 1.154/2023 e o art. 3º, inciso II, alínea “a”, do Anexo I do Decreto 11.330/2023.

Já a competência para elaborar e consolidar o Balanço Geral da União é da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, de acordo com o art. 18, inciso VI, da Lei 10.180/2001, c/c o art. 29, inciso III, da Medida Provisória 1.154/2023, o art. 36, inciso XXII, do Anexo I do Decreto 11.344/2023 e o art. 7º, inciso VI, do Decreto 6.976/2009.

Competência do Tribunal de Contas da União

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

- se as contas prestadas pelo Presidente da República representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, em 31 de dezembro de 2022;
- se houve observância aos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, com destaque para o cumprimento das normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.

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

- o cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o atingimento de metas e a consonância destes com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;
- o reflexo da administração financeira e orçamentária federal no desenvolvimento econômico e social do país;
- o cumprimento dos limites e parâmetros estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

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

Competência do Congresso Nacional

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

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

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

PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

O Tribunal de Contas da União é de parecer que as Contas atinentes ao exercício de 2022, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, estão em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional, com ressalvas.

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

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

2. Opinião sobre o Balanço Geral da União

As demonstrações contábeis consolidadas da União, compostas pelos balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pela Demonstração das Variações Patrimoniais, exceto pelos possíveis efeitos das distorções identificadas, refletem a situação patrimonial em 31/12/2022 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial relativos ao exercício encerrado naquela data, de acordo com as disposições da Lei 4.320/1964, da Lei Complementar 101/2000 e das demais normas aplicáveis à contabilidade federal.

Ministro Presidente Bruno Dantas

Ministro Relator Jorge Oliveira

Ministro Walton Alencar Rodrigues

Ministro Benjamin Zymler

Ministro Augusto Nardes

Ministro Aroldo Cedraz

Ministro Vital do Rêgo

Ministro Antonio Anastasia

Ministro Jhonatan de Jesus

Em 7 de junho de 2023.

Fundamentação do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República

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

A descrição completa dos fundamentos para a emissão de opinião no relatório sobre a execução dos orçamentos da União consta do capítulo 4 do Relatório sobre as Contas do Presidente da República. A partir da análise do relatório, devem ser ressaltadas as seguintes ocorrências mencionadas ao longo do documento:

1.1. Irregularidade

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

1.2. Improriedades

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

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

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

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

A descrição completa dos fundamentos para a emissão de opinião modificada sobre o Balanço Geral da União consta no Capítulo 5 do Relatório, no qual foram incorporadas apenas as distorções materialmente relevantes, individualmente ou em conjunto, para a formação de opinião sobre o BGU, conforme os níveis de materialidade estabelecidos para a auditoria das demonstrações contábeis consolidadas.

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

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

Distorções de Valor

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

- 2.2. R\$ 14,2 bilhões no Ativo Não Circulante, decorrentes da subavaliação do grupo de contas Ativo Realizável a Longo Prazo (R\$ 20,5 bilhões) e da superavaliação do grupo de contas Investimentos (R\$ 2,3 bilhões) e Imobilizado (R\$ 32,4 bilhões);
- 2.3. R\$ 118 bilhões no Passivo Circulante, decorrentes da subavaliação dos saldos das contas Provisões a Curto Prazo (R\$ 26 bilhões) e Demais Obrigações a Curto Prazo (R\$ 92 bilhões);
- 2.4. R\$ 13,2 bilhões no Passivo Não Circulante, decorrentes da superavaliação dos saldos das contas Empréstimos e Financiamentos a Longo Prazo (R\$ 1,3 bilhão), Provisões a Longo Prazo (R\$ 10,8 bilhões) e Demais Obrigações a Longo Prazo (R\$ 1,1 bilhão);
- 2.5. R\$ 88,6 bilhões no Patrimônio Líquido, resultantes da subavaliação das contas Ajustes de Exercícios Anteriores (R\$ 50 bilhões), Demais Reserva (R\$ 30 bilhões), Ajustes de Avaliação Patrimonial (R\$ 10,2 bilhões), Resultado de Exercícios Anteriores (R\$ 2,2 bilhões), e da superavaliação das contas Patrimônio Social e Capital Social (R\$ 3,4 bilhões) e Adiantamentos para Futuro Aumento de Capital (R\$ 390 milhões);
- 2.6. R\$ 383,8 bilhões nas Variações Patrimoniais Aumentativas, decorrentes da superavaliação dos saldos dos grupos de contas Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria (R\$ 330 bilhões), Valorização e Ganhos com Ativos e Desincorporação de Passivos (R\$ 60,3 bilhões), Contribuições (R\$ 203 milhões), Exploração e Venda de Bens, Serviços e Direitos (R\$ 338 milhões), Transferências e Delegações Recebidas (R\$ 494 milhões) e da subavaliação do saldo do grupo de contas Outras Variações Patrimoniais Aumentativas (R\$ 7,5 bilhões); e
- 2.7. R\$ 151 bilhões nas Variações Patrimoniais Diminutivas, oriundas da superavaliação dos saldos dos grupos de contas Pessoal e Encargos (R\$ 4 bilhões), Benefícios Previdenciários e Assistenciais (R\$ 1,1 bilhão), Transferências e Delegações Concedidas (R\$ 1,9 bilhão), Desvalorização e Perda de Ativos e Incorporação de Passivos (R\$ 240,5 bilhões) e Tributárias (R\$ 1 bilhão), e da subavaliação do grupo de contas Outras Variações Patrimoniais Diminutivas (R\$ 97,7 bilhões).

Distorções de classificação, apresentação ou divulgação

- 2.8. R\$ 73 bilhões classificados incorretamente como Despesa Corrente/Juros e Encargos da Dívida, quando deveriam ter sido classificados em Despesa de Capital, como Amortização da Dívida;
- 2.9. R\$ 2,4 bilhões classificados no grupo de contas Bens Imóveis, que deveriam estar em Propriedades para Investimento; e
- 2.10. R\$ 2 bilhões incorretamente classificados como Caixa e Equivalentes de Caixa, quando o apropriado seria a classificação em Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo.

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

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

3.2. Ao Poder Executivo que adote medidas para garantir o devido registro e a disponibilização de informações completas e detalhadas sobre o estoque e a arrecadação da dívida ativa dos créditos de titularidade de todas as autarquias e fundações públicas federais em sistema único, acessível à Procuradoria Geral Federal, de modo a permitir a avaliação anual acerca da efetividade das ações de recuperação de créditos, em consonância com o disposto no art. 58 da Lei Complementar 101/2000 (seção 4.1.2.11);

3.3. Ao Poder Executivo que atente para a necessidade de adotar providências a fim de dar efetivo cumprimento às recomendações contidas nos pareceres prévios sobre as prestações de contas do Presidente da República referentes aos exercícios de 2015 a 2017 e 2019 a 2021 que estão em fase de implementação ou ainda não foram implementadas e serão objeto de monitoramento por este Tribunal, com o objetivo de, em definitivo, sanar distorções e impropriedades e aperfeiçoar procedimentos que assegurem a conformidade na execução orçamentária e na gestão dos recursos públicos federais e a confiabilidade das informações contábeis da União (voto do Relator);

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

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

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

4.1. Alertar o Poder Executivo acerca das irregularidades reiteradas na **concessão ou ampliação** de benefícios tributários que importaram em renúncia de receita, em descumprimento às disposições dos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), 125 a 129 e 136 da Lei 14.194/2021, alterada pela Lei 14.352/2022 (LDO 2022), conforme verificado neste Relatório (seção 4.1.2.9);

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

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

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Relator

(Assinado Eletronicamente)

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Ministro

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Ministro

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO NARDES

Ministro

(Assinado Eletronicamente)

ANTONIO ANASTASIA

Ministro

(Assinado Eletronicamente)

JHONATAN DE JESUS

Ministro

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO SHERMAN

Ministro-Substituto convocado