

PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS PRESTADAS PELO PRESIDENTE DA REPÚBLICA REFERENTES AO EXERCÍCIO DE 2023

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 2023, 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. 13, inciso VI, e art. 14, § 1º, inc. I, alíneas “b” e “c” 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. 35, inciso XXII, do Anexo I do Decreto 11.907/2023, e o art. 7º, inciso VI, do Anexo I 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 2023;
- 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 2023, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, 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 e limitações consignadas no relatório, refletem a situação patrimonial em 31/12/2023 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial relativos ao exercício encerrado nessa data, de acordo com as disposições da Lei 4.320/1964, da Lei Complementar 101/2000 e das demais normas aplicáveis à contabilidade federal.

Ministro Presidente Bruno Dantas

Ministro Relator Vital do Rêgo

Ministro Walton Alencar Rodrigues

Ministro Benjamin Zymler

Ministro Augusto Nardes

Ministro Aroldo Cedraz

Ministro Jorge Oliveira

Ministro Antonio Anastasia

Ministro Jhonatan de Jesus

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 no capítulo 4 do Relatório sobre as Contas do Presidente da República.

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

Irregularidade

- 1.1. Inobservância de requisitos exigidos pelos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), 131 a 134 e 143 da Lei 14.436/2022 (LDO 2023), para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, no momento da sanção das Leis 14.568/2023, 14.620/2023 e 14.789/2023, bem como da implementação dos benefícios instituídos pelas Leis 14.568/2023, 14.620/2023 e 14.701/2023; (seção 4.1.2.9)

Impropriedades

- 1.2. Ausência de informação no Anexo 12 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária do 6º Bimestre de 2023 da apuração da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde, em inobservância ao art. 15 da Lei Complementar 201/2023 e ao item 9.2 do Acórdão 2.338/2023-TCU-Plenário, tendo em conta que o dispositivo legal estabeleceu, de forma expressa, que, no exercício de 2023, para fins do disposto no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal, fosse considerada a receita corrente líquida estimada na Lei 14.535, de 17/1/2023; (seção 4.1.1.3)
- 1.3. Ausência de justificativa para a não execução financeira do percentual mínimo das emendas de bancada estadual em 2023, em desacordo com os valores e parâmetros mínimos exigidos pelo §§ 12 e 17 do art. 166 da Constituição Federal; (seção 4.1.1.4)
- 1.4. Ausência de demonstração quanto à aplicação de recursos em projetos de irrigação no Semiárido, bem como em projetos que beneficiem a agricultura familiar nas Regiões Nordeste e Centro-Oeste, em inobservância ao art. 42, incisos I e II, e parágrafo único, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal; (seção 4.1.1.7)
- 1.5. Insuficiência de informações relativas às metas operacionais da administração pública federal nas diretrizes orçamentárias do exercício de 2023. (seção 4.1.3)

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

A descrição completa dos fundamentos para a emissão de opinião modificada sobre o Balanço Geral da União consta no Capítulo 5 do Relatório, 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 conformidades relevantes ou deficiências de controles transversais no nível do BGU que merecessem recomendações ou

determinações no nível das contas de governo. Eventuais propostas de determinações e recomendações aos respectivos gestores responsáveis foram encaminhadas nos processos específicos de auditoria individuais.

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

Distorções de Valor

- 2.1. O Ativo Circulante, apresentado no Balanço Patrimonial por R\$ 1.968.251 milhões, está superavaliado em R\$ 9.468 milhões devido a valores já recebidos e não baixados da conta Créditos a Curto Prazo;
- 2.2. O Ativo Não Circulante, apresentado no Balanço Patrimonial por R\$ 5.408.940 milhões, está superavaliado em R\$ 10.588 milhões. Essa distorção decorre da não exclusão de transações intragrupo na conta Créditos a Longo Prazo (R\$ 4.509 milhões), da manutenção de transações intragrupo relativas a Investimentos (R\$ 1.784 milhões) e do reconhecimento incorreto/ausência de realização de reavaliações de bens do Imobilizado (R\$ 4.274 milhões);
- 2.3. O Passivo Circulante, apresentado no Balanço Patrimonial por R\$ 2.463.187 milhões, está superavaliado em R\$ 3.744 milhões. Essa distorção decorre do reconhecimento de créditos recebidos (ingressaram no caixa) como Demais Obrigações a Curto Prazo (R\$ 9.468 milhões) e do não reconhecimento de benefícios a conceder nas Provisões a Curto Prazo (R\$ 5.724 milhões);
- 2.4. O Passivo Não Circulante, apresentado no Balanço Patrimonial por R\$ 10.499.756 milhões, está subavaliado em R\$ 969 milhões em decorrência do não reconhecimento de benefícios previdenciários nas Provisões a Longo Prazo (R\$ 4.535 milhões) e da não exclusão de transações intragrupo referentes a Demais Obrigações a Longo Prazo (R\$ 3.566 milhões);
- 2.5. O Patrimônio Líquido, apresentado no Balanço Patrimonial por R\$ 5.585.751 milhões, está superavaliado em R\$ 20.427 milhões. Essa distorção decorre da manutenção de transações intragrupo referentes ao Patrimônio Social e Capital Social (R\$ 3.122 milhões), da não utilização de reservas de reavaliação registradas em Demais Reservas (R\$ 27.974 milhões) e da manutenção de transações intragrupo (R\$ 2.945 milhões) e não utilização de reservas de reavaliação (R\$ 3.667 milhões) em exercícios anteriores e do efeito das distorções nas variações patrimoniais aumentativas e diminutivas do exercício sobre os Resultados Acumulados (R\$ 9.947 milhões).
- 2.6. As Variações Patrimoniais Diminutivas, apresentadas na Demonstração das Variações Patrimoniais por R\$ 4.488.457 milhões, estão superavaliadas em R\$ 7.494 milhões. Essa distorção decorre do não reconhecimento de Provisões (R\$ 9.182 milhões), da não exclusão de transações intragrupo referentes a Encargos Patronais (R\$ 4.159 milhões) e do reconhecimento a maior de Benefícios Previdenciários e Assistenciais (R\$ 11.671 milhões) e de Ajustes para Perdas (R\$ 846 milhões);
- 2.7. As Variações Patrimoniais Aumentativas, apresentadas na Demonstração das Variações Patrimoniais por R\$ 3.736.474 milhões, estão subavaliadas em R\$ 2.453 milhões. Essa distorção decorre do não reconhecimento de Reavaliação de Ativos (R\$ 20.824 milhões), da não exclusão de transações intragrupo referentes a Diversas Variações Patrimoniais Aumentativas (R\$ 5.032 milhões) e do reconhecimento a maior de Ganhos com Incorporação de Ativos (R\$ 1.667 milhões) e de Reversão de Provisões e Ajuste para Perdas (R\$ 11.671 milhões).

Distorções de classificação, apresentação ou divulgação

- 2.8. As Variações Patrimoniais Diminutivas, apresentadas na Demonstração das Variações Patrimoniais por R\$ 4.488.457 milhões, contêm registros no valor de R\$ 45.706 milhões que estão classificados incorretamente em razão do reconhecimento de Constituição de Provisões como Benefícios Previdenciários e Assistenciais;
- 2.9. As Despesas Orçamentárias, apresentadas no Balanço Orçamentário por R\$ 3.110.133 milhões (valor dos empenhos), contêm registros no valor de R\$ 21.080 milhões que estão classificados incorretamente. Trata-se do reconhecimento de Juros e Encargos da Dívida (Despesas Correntes) como Amortização da Dívida (Despesas de Capital);
- 2.10. As notas explicativas do item 11 - Imobilizado, (b.1) Bens de Uso Especial estão distorcidas em R\$ 7.996 milhões devido à divulgação de bens imóveis como terrenos e glebas que se referem a outras classes do ativo imobilizado.

Limitações à obtenção de evidência apropriada e suficiente

- 2.11. O Imobilizado e as Provisões da União estão registrados por R\$ 2.325.652 milhões, R\$ 2.325.652 milhões e R\$ 3.609.693 milhões, respectivamente, nas demonstrações consolidadas de 31/12/2023;
- 2.12. Não foi possível obter evidência de auditoria apropriada e suficiente sobre o valor contábil de parcela do Imobilizado das demonstrações contábeis do Ministério da Defesa, no valor de R\$ 144.619 milhões, e sobre parcela das Provisões das demonstrações contábeis do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 8.377 milhões. Consequentemente, não foi possível concluir sobre essas afirmações.

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

Recomendações relacionadas à execução do orçamento

- 3.1. Recomendar ao Poder Executivo que aprimore os mecanismos de transparência referentes às informações de créditos ativos de devedores da União, inclusive os créditos garantidos, suspensos por decisão judicial e negociados, em observância ao art. 8º, § 1º, inciso V, da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011); (seção 2.3.6)
- 3.2. Recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional que o Anexo 12 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária do 6º Bimestre de 2023 reflita o art. 15 da Lei Complementar 201/2023 e o item 9.2 do Acórdão 2.338/2023-TCU-Plenário na apuração da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde, tendo em conta que o dispositivo legal estabeleceu, de forma expressa, que, no exercício de 2023, para fins do disposto no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal, fosse considerada a receita corrente líquida estimada na Lei 14.535, de 17/1/2023; (seção 4.1.1.3)
- 3.3. Recomendar à Controladoria-Geral da União, em face da competência disposta no art. 24, inciso X, da Lei 10.180/2001, c/c o art. 11, inciso VIII, do Decreto 3.591/2000, na qualidade de Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, que faça constar anualmente da Prestação de Contas do Presidente da República tabela com o demonstrativo do cumprimento das metas de resultado primário para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e para o Programa de Dispêndios Globais, em que constem expressamente as metas formalmente estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e os resultados efetivamente realizados, com o detalhamento mínimo conforme apresentado no Anexo de Metas Fiscais da LDO, bem como as oportunas apurações de resultado primário pelo Banco Central do Brasil, para fins de verificação do cumprimento das metas fiscais pelo Governo Central e pelas Empresas Estatais Federais; (seção 4.1.2.1)
- 3.4. Recomendar à Controladoria-Geral da União, em face da competência disposta no art. 24, inciso X, da Lei 10.180/2001, c/c o art. 11, inciso VIII, do Decreto 3.591/2000, na qualidade de Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, que faça constar anualmente na Prestação de Contas do Presidente da República as informações relativas ao empoçamento de limites financeiros dos órgãos e entidades sujeitas aos cronogramas de pagamento constantes dos decretos que estabelecem a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso a que se refere o art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, oportunidade em que poderá apresentar a evolução dos resultados do exercício em relação a períodos anteriores e evidenciar eventuais medidas adotadas para o aprimoramento da gestão de caixa; (seção 4.1.2.2)
- 3.5. Recomendar à Casa Civil da Presidência da República, em face da competência atribuída pelo art. 3º, incisos I e III, da Lei 14.600/2023, que adote providências efetivas e concretas quanto ao desenvolvimento de normas, procedimentos ou instrumentos de gestão, para aplicação pelos órgãos e entidades sujeitas aos cronogramas de pagamento constantes dos decretos que estabelecem a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso a que se refere o art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, com o objetivo de implementar controles internos aptos a reduzir os níveis de empoçamento de limites financeiros no âmbito das unidades setoriais do Sistema de Administração Financeira Federal, subsidiando-se o cumprimento do item 9.3 do Acórdão 2.533/2020-TCU-Plenário e tendo em vista que as causas do empoçamento de recursos exigem medidas estruturais que envolvem questões transversais comuns aos diversos ministérios; (seção 4.1.2.2)

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

- 4.1. Alertar o Poder Executivo acerca do não atendimento das disposições dos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), 131 a 134 e 143 da Lei 14.436/2022 (LDO 2023) no momento da sanção de projetos de leis de concessão e ampliação de benefícios tributários que importaram em renúncia de receita, bem como no momento da implementação desses benefícios; (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 12 de junho de 2024.

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO
Relator

(Assinado Eletronicamente)

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Ministro

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER
Ministro

(Assinado Eletronicamente)

MARCOS BEMQUERER
Ministro

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO NARDES
Ministro

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ
Ministro

(Assinado Eletronicamente)

WEDER DE OLIVEIRA
Ministro

(Assinado Eletronicamente)

ANTONIO ANASTASIA
Ministro