

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,
Demais autoridades presentes e representadas,
Senhoras e Senhores,

Inicialmente, cumprimento o eminente Relator, Ministro **VITAL DO RÊGO**, pela profundidade e qualidade do trabalho apresentado, e parabênzo Sua Excelência, a equipe de seu gabinete, os servidores da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal) e das demais unidades da Segecex, bem como todos os colaboradores desta Casa que, direta ou indiretamente, contribuíram para a elaboração do Relatório das Contas prestadas pelo Presidente da República, relativas ao exercício de 2023, que se configura na mais nobre, complexa e abrangente tarefa atribuída a esta Corte pela Constituição Federal.

2. Essa importante competência, de apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante emissão de parecer prévio, que deve ser elaborado em sessenta dias a contar do seu recebimento, outorgada ao Tribunal pela Constituição Federal logo no primeiro inciso do art. 71, aliada ao subsequente julgamento anual das contas pelo Congresso Nacional, nos termos como dispõe o inciso IX do art. 49 da Carta Magna, traduz-se na mais relevante missão desta Corte de Contas, que logra, com tal mister, oferecer ao Congresso Nacional e a toda a sociedade brasileira não apenas um parecer, fruto de um exame técnico e acurado das Contas da Nação, mas também põe à disposição um abalizado conjunto de dados de gestão que se revelam importantes subsídios para o estudo e o conhecimento mais aprofundado da situação econômico-financeira e fiscal do País.

3. Trata-se de competência gestada em berço constitucional, de aspiração antiga nunca concretizada sob o Império, materializada no período republicano. A primeira Constituição promulgada após o advento da Proclamação da República estabeleceu, em 1891, no art. 34, § 1º, que era competência do Congresso Nacional “*tomar as contas da receita e da despesa de cada exercício financeiro*”.

4. Por diversas razões históricas, essa importante competência conferida pela primeira Constituição republicana do país permaneceu por longos anos sem ser plenamente exercida. O Tribunal de Contas sempre se esforçou em contribuir para que a Constituição fosse cumprida. Até 1910, embora não houvesse diploma legal que regulamentasse o texto constitucional, o Tribunal, com base em seus próprios registros, efetuava avaliação da administração financeira do exercício findo e enviava os dados ao Congresso Nacional para apreciação.

5. Em 1911, operou-se tentativa de regulamentação no plano infraconstitucional, com instituição de expressa determinação legal para que houvesse apresentação das contas e emissão de parecer prévio pelo Tribunal de Contas.

6. Durante os 23 anos seguintes, porém, o envio dos dados ao Congresso Nacional continuaria a ser realizado nos moldes anteriores, isto é, sem a tomada de contas propriamente dita. Como alternativa, o Presidente do Tribunal – autoridade que pela praxe era incumbida de relatar anualmente as contas – mandava incluir no relatório de atividades da Corte os dados sobre escrituração da receita e despesas públicas, sendo esses os únicos elementos de que dispunha o Tribunal para tornar realidade, ainda que de forma incompleta, a competência constitucional.

7. Com a promulgação de nova Constituição, em 1934, a competência seria expressamente atribuída no art. 102, que previa a emissão de parecer prévio “*sobre as contas que o Presidente da República deve anualmente prestar à Câmara dos Deputados*”. Encerrado, então, o primeiro exercício após a promulgação da nova Carta Política, em sessão realizada em 30 de abril de 1935, aos 44 anos de existência, o Tribunal de Contas conseguiu, pela primeira vez, exercer plenamente a relevante missão, que é hoje a primeira das atribuições que lhe confere a atual Constituição Federal.
8. Naquele ano de 1935, as Contas de 1934 foram apreciadas e o então Presidente do Tribunal, Ministro Octávio Tarquínio de Sousa Amarantho, proferiu palavras que se tornariam um vaticínio, no sentido de que, daquele ano em diante, “*dentro dessa orientação salutar, eu afirmo sem temor de engano que a colaboração do Tribunal de Contas não faltará, realizando integralmente o que dela esperou o legislador constituinte*”.
9. Com efeito, desde então a competência desta Casa tem sido aperfeiçoada e hoje, sob a égide da Constituição Federal de 1988, no exercício do controle externo em auxílio ao Congresso Nacional, compete a este Tribunal a missão constitucional de assegurar que os dinheiros, bens e valores públicos sejam utilizados, arrecadados, guardados, geridos ou administrados com a máxima eficiência e eficácia, mas também circunscritos dentro da mais absoluta e rígida moldura de legalidade e conformidade, tudo, sempre, em benefício da população brasileira.
10. Para o cumprimento, então, de tão relevante missão, estamos hoje aqui reunidos, uma vez mais, já pela 89ª vez ininterrupta, desde o distante ano de 1935, para apreciar o trabalho trazido à consideração do Plenário pelo ilustre Ministro Vital do Rêgo, a quem me dirijo, com muita honra, antecipando desde logo minha posição concorde com a proposta de encaminhamento apresentada por Sua Excelência.
11. No exercício do cargo de Ministro do Tribunal de Contas da União desde 20 de setembro de 2005, tenho cumprido meu dever neste Colegiado com honra e satisfação em dezenove dessas 89 oportunidades em que a Casa apreciou as Contas do Presidente da República.
12. Em dois exercícios atuei como Relator: nas Contas de 2008, apreciadas em 2009; e nas memoráveis Contas de 2014, apreciadas em 2015.
13. Nos anos de 2013 e 2014 exercia o cargo de Presidente quando as Contas foram relatadas, respectivamente, pelos Ministros José Jorge (Contas de 2012) e Raimundo Carreiro (Contas de 2013).
14. Nas demais oportunidades, atuei proferindo declaração de voto, como faço agora, depois de analisar com atenção e profundidade o Relatório oferecido pelo Ministro-Relator do respectivo exercício sob apreciação.
15. Assim, na sessão de hoje, ao apresentar minha declaração de voto, manifesto desde logo minha integral aderência à proposta do Relator, que com sabedoria soube presidir tão complexo e amplo escrutínio sobre as contas do Exmo. Sr. Presidente da República. Não obstante, peço vênias a Sua Excelência e a meus Nobres Pares para tecer considerações a respeito de algumas questões que considero cruciais para o aperfeiçoamento dos serviços públicos prestados aos cidadãos, análise que é fruto do exame que empreendi sobre o Relatório que ora é apresentado perante este Colegiado.

- II -

16. No ano de 2023, como acabamos de constatar pelos dados inseridos no Relatório apresentado pelo Ministro Vital do Rêgo, o Brasil emergiu da crise ocasionada pela pandemia de Covid-19 com sua economia um pouco menos fragilizada, ostentando resultados melhores do que os do ano anterior, em muitos aspectos à frente de nações mais ricas e desenvolvidas do planeta.
17. O panorama traçado sobre a conjuntura econômica, financeira e orçamentária da União, apresentado nos capítulos iniciais, demonstra alguns desses resultados. O PIB cresceu em termos reais 2,91% em relação ao ano de 2022.

18. Esse crescimento do PIB representa continuidade na recuperação econômica verificada no pós-pandemia. Em termos nominais, o PIB de 2023 chegou a R\$ 10,85 trilhões.
19. O PIB *per capita* de 2023 foi R\$ 50.193,72 variação real positiva de 2,22% em relação ao ano anterior, um pouco pior do que a do ano passado, que havia sido de 2,29%.
20. A melhora no desempenho econômico teve reflexos diretos na arrecadação das receitas correntes da União, mas o crescimento foi baixo, apenas 3,07% acima do previsto. A arrecadação tributária bruta total aumentou, em termos reais, também muito pouco, apenas 0,93% em comparação com 2022.
21. A carga tributária, por sua vez, sofreu redução, passando de 33,07% do PIB para 32,44%, situada em posição intermediária em comparativo realizado pelo FMI, conforme apresentado pelo Relator, mais alta que a de países como Canadá, Reino Unido, Japão e Estados Unidos, mas inferior à de países como Noruega, França, Itália, Alemanha e Portugal.
22. No que se refere a emprego e renda, a taxa de desocupação média anual, que no ano de 2021 havia sido de 13,5%, recuou em 2022 para 9,5% e agora em 2023 recuou ainda mais, para 8,0%, sinal de recuperação da economia desde os anos anteriores. De se registrar que as taxas mensais vêm caindo ao longo do ano sob exame, com o mês de dezembro ostentando o valor de 7,4%, com visível tendência de queda em todo o ano de 2023.
23. Por sua vez, o nível de emprego formal aumentou em relação ao ano anterior, passando de 43,4 para 45,5 milhões de pessoas ocupadas em empregos formais.
24. A renda mensal média das famílias teve elevação em 2023, alcançando R\$ 3.017,00 contra os R\$ 2.851,00 do ano anterior, mostrando recuperação aos níveis pré-pandemia (R\$ 3.002,00 em 2020). Resultados que vão ao encontro das previsões divulgadas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que em recente estudo projetou para até 2025 a recuperação das economias dos países da América Latina e do Caribe aos níveis anteriores à pandemia.
25. Apesar dessa elevação de renda, a poupança nacional bruta, isto é, a parte da renda não consumida pelas famílias e pelo governo, e que é utilizada para financiar os investimentos do país, teve uma redução, ainda que leve, passando de 15,8% do PIB para 15,4%.
26. Já os investimentos, a formação bruta de capital fixo (FBCF) teve redução mais acentuada, de 17,8% do PIB em 2022 para 16,5% em 2023.
27. No que se refere às relações econômico-financeiras do Brasil com o exterior, vemos pelo Relatório que a exportação dos produtos brasileiros em 2023 alcançou o total de US\$ 339,7 bilhões, elevação de apenas 1,7% quando comparada a 2022, sendo que a balança comercial brasileira apresentou superávit de US\$ 98,9 bilhões.
28. O saldo anual das reservas internacionais registrou o valor de US\$ 355,0 bilhões em 2023, apresentando uma variação positiva de US\$ 30,3 bilhões (9,3%) em relação ao valor registrado no encerramento do ano de 2022, de US\$ 324,7 bilhões.
29. A gestão das reservas internacionais visa a redução da exposição do País ao risco cambial. As reservas internacionais, segundo o conceito de liquidez, correspondem aos ativos externos que podem rapidamente ficar disponíveis, com o objetivo de prover fundos para financiamento do balanço de pagamentos, realizar operações nos mercados de câmbio e manter a confiança na moeda e na economia nacionais.
30. O crescimento observado no valor das reservas internacionais em 2023 decorre principalmente do ingresso de recursos no País, da ordem de US\$ 11,5 bilhões. Relevantes movimentos na curva de juros da dívida norte americana, que fecharam o ano em nível inferior ao do início do período, favoreceram o ganho registrado.

31. A taxa de risco-país, que no Brasil historicamente sempre representou obstáculo à atração de investimento estrangeiro, apresentou ligeira melhora em 2023, o que levou as principais agências de avaliação de risco a elevarem as notas de crédito do Brasil, comportamento que em muito se deveu aos compromissos prometidos pelo governo eleito (reforma tributária, aumento das exportações, redução do déficit primário, entre outros). O cumprimento desses compromissos de campanha será cuidadosamente observado pelo mercado investidor estrangeiro para manutenção desse viés de melhora nas taxas de crédito.
32. Um aspecto da economia do País que me preocupa particularmente é o endividamento público. Por essa razão li com atenção e interesse o trecho do Relatório e do Voto em que o Ministro Vital do Rêgo aborda esse tema.
33. Um importante indicador para o controle do endividamento público é o resultado primário, apurado do confronto entre receitas e despesas primárias (não financeiras). A política fiscal adotada por determinado governo é fundamental para o equilíbrio das contas públicas, para a estabilidade econômica, o crescimento sustentado da economia e o adequado e saudável financiamento das políticas públicas desenvolvidas em prol da sociedade.
34. No ano de 2023, o Relatório evidencia que a arrecadação das receitas primárias alcançou a cifra de R\$ 2,35 trilhões, superando em R\$ 92,7 bilhões a previsão da Lei Orçamentária (cerca de 4,1%). Mas a Receita Primária Líquida (RPL) em percentual do PIB apresentou redução do ano passado para este analisado, de 18,4% para 17,5% do PIB, quase um ponto percentual do PIB, ou algo em torno de R\$ 100 bilhões de reais. Em termos de Receita Corrente Líquida, a redução foi de cerca de 2%, ou R\$ 20 bilhões de reais.
35. Já as despesas primárias tiveram execução acima da prevista na LOA da ordem de R\$ 92,6 bilhões, ou 4,5%. Em termos de percentual do PIB, o total das despesas primárias apresentou elevação no ano de 2023, de cerca de 18% para 19,6% do PIB, movimento de aumento que não era registrado desde o pico de 2020, reflexo dos gastos extraordinários em decorrência da pandemia de Covid-19.
36. A meta de resultado primário para o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social foi fixada para 2023 em R\$ 65,9 bilhões. Todavia, o confronto entre receita e despesa apresentou um preocupante déficit de R\$ 230 bilhões (ou R\$ 264,5 bilhões pela metodologia do Banco Central). Esse resultado só não impactou de forma mais negativa o resultado primário porque a Emenda Constitucional 126/2022 permitiu a exclusão de R\$ 145 bilhões desse cálculo (para pagamentos dos benefícios assistenciais) e o Supremo Tribunal Federal determinou a exclusão de mais 92,4 bilhões para pagamento de precatórios, além de outros R\$ 3,8 bilhões terem sido deduzidos a título de apoio ao setor cultural.
37. Assim, o resultado primário do exercício apresentou um déficit de apenas R\$ 23,3 bilhões, cumprindo, dessa forma, a meta fiscal de R\$ 65,9 bilhões. Essas exceções preocupam (ainda que as preocupações não se refiram às contas sob exame), na medida em que acendem o alerta para este ano de 2024, uma vez que não há, no horizonte próximo, sinais de que haverá exclusões como as que ocorreram no ano de 2023, e o ano de 2024 pode contrariar as expectativas do governo de apresentar déficit zero (em maio último o governo reviu para pior as projeções e estimou um déficit de R\$ 14,4 bilhões para 2024).
38. Em minha declaração de voto proferida quando da apreciação das contas de 2022, consignei preocupação com a queda do rendimento real médio do trabalhador, que havia apresentado sinais de recuperação em dezembro daquele ano.
39. Registrei, então, que, os resultados não foram mais promissores porque em 2022 a questão social se impôs na agenda governamental de maneira absolutamente incontornável. *“Infelizmente, os bons indicadores alcançados em setores pontuais da economia não foram acompanhados de transformações sociais capazes de assegurar equidade social”*, afirmei.

40. Para o exercício de 2023, minha preocupação era de que ainda se observavam inúmeros grupos sociais que demandavam atenção do governo, sérios problemas de disparidades de renda, má distribuição de riqueza e disseminada sensação de injustiça social, quadro conjuntural que exigiria do novo governo a manutenção de medidas rígidas para controle de gasto e adoção de novas ferramentas de proteção e de assistência social, com impactos sobre o desempenho das finanças públicas.

41. Verifica-se, do Relatório, que a despesa pública continua em patamares elevados, e mesmo com as exclusões havidas no resultado primário, há pouco mencionadas, o déficit primário assombra o cidadão e causa preocupações nas autoridades encarregadas da economia do país.

42. Os resultados e números apontados no Relatório mostram um afastamento significativo na arrecadação de receitas correntes em relação aos anos anteriores. Em 2022, as receitas correntes haviam aumentado 12,63% em termos reais em comparação a 2021. Em 2021, também foi observado um crescimento expressivo, de 18,55% em relação a 2020.

43. O que se observa agora em 2023 é uma estabilidade na arrecadação das receitas correntes (apenas 3,07% de crescimento), após dois anos caracterizados pela recuperação econômica ocorrida após a pandemia. Aliado ao crescimento das despesas, esse cenário pode conduzir a um déficit primário ainda mais preocupante em relação ao endividamento.

44. Tenho grande preocupação com o endividamento do País, faço questão de repetir. Vejo no Relatório que a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e a Dívida Pública Federal (DPF) como percentual do PIB tiveram crescimento em 2023, resultado, entre outros fatores, do déficit primário que acabamos de mencionar. Segundo o Relatório, os indicadores que representam a qualidade e o custo da dívida também sofreram degradação.

45. O déficit de 2023 atingiu 2,4% do PIB, considerado o mais alto registrado desde 2016 (então de 2,5%). O déficit nominal passou de -4,5% do PIB em 2022 para -8,1% em 2023. Quase duplicou, retornando aos níveis semelhantes aos verificados em 2015 e 2016, antes da Emenda Constitucional que criou o Teto de Gastos. Os dados são preocupantes e demandam atenção do governo federal.

46. A antes mencionada Emenda Constitucional 126/2022, promulgada em 21/12/2022, determinou, no art. 6º, que o Presidente da República encaminhasse projeto de lei complementar, até o dia 31/8/2023, com o objetivo de instituir um regime fiscal sustentável. Na mesma emenda, o art. 9º determinou a revogação de vários dispositivos relacionados ao regime fiscal então vigente (instituído pela EC 95/2016).

47. A Lei Complementar editada em cumprimento ao mandamento constitucional, LC 200, de 30/8/2023, instituiu o Regime Fiscal Sustentável (RFS), cujo art. 12 estabelece que, para o exercício financeiro de 2023, os limites individualizados para as despesas primárias e demais operações que afetam o resultado primário, bem como suas respectivas exceções, corresponderiam àqueles vigentes no momento da publicação da LOA 2023.

48. A alteração do regime fiscal instituído pela LC 200/2023 foi objeto de consulta formulada ao Tribunal pelo Ministro da Economia, Fernando Haddad. Sorteado Relator da consulta, submeti o processo ao Plenário, que prolatou em 22/11/2023 o Acórdão 2338/2023-TCU-Plenário, com resposta ao consulente no sentido de que os ditames da nova lei complementar somente serão exigíveis a partir do exercício de 2024 (item 9.2):

9.2. esclarecer ao consulente, nos termos do art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992, que mudanças nas aplicações mínimas em ações e serviços públicos exigidas pela Constituição Federal decorrentes de alterações do texto constitucional não retroagem, salvo quando houver expressa cláusula de vigência em sentido diverso, devendo ser aplicadas somente a partir do orçamento seguinte, em observância aos princípios da razoabilidade, da segurança jurídica, da anterioridade, do planejamento e do equilíbrio

49. Desse modo, quando da apreciação das contas de 2024 essa questão da dívida pública será novamente revisitada.

50. Para concluir esta seção de minha declaração de voto, quero registrar que, como exposto no capítulo 3 do Relatório do Ministro Vital do Rêgo, o esforço da atuação governamental na execução dos programas finalísticos revela o quadro resultante das intervenções governamentais realizadas nesse sentido e das ações que serão necessárias em exercícios futuros, assunto que abordo com um pouco mais de detalhes na seção a seguir.

- III -

51. Conforme venho fazendo em minhas manifestações nas Contas do Presidente da República, gostaria de destacar uma vez mais a importância da Governança Pública para que tenhamos melhores políticas públicas, com reflexos positivos na qualidade de vida da população e no desenvolvimento econômico e social do país. Com relação à capacidade dos governantes e gestores públicos de gerar valor com suas atividades, temos insistido em nossas palestras pelo país que essa é a finalidade que se pretende com uma boa governança, conforme materializado no Decreto 9.203/2017, lançado a partir da atuação indutora desta Casa.

52. Minha preocupação, ao final, é com a efetividade das entregas governamentais (além da eficiência e eficácia), com o valor dos **resultados** gerados. Esse tema foi tratado no relatório disponibilizado pelo Relator, Ministro Vital do Rêgo, no capítulo 3, que versa sobre os “Resultados da atuação Governamental”.

53. Destacando inicialmente a situação econômica e social do Brasil, Sua Excelência traz, como já disse anteriormente, dados enfáticos como o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), que colocou o país novamente entre as dez maiores economias do planeta. Essa posição, no entanto, ainda não se faz acompanhar de indicadores de desenvolvimento compatíveis, uma vez que nosso IDH, por exemplo, nos coloca em posição inferior à da Argentina, Uruguai e Chile. A liderança desses países frente ao Brasil me surpreende, exceto quanto ao Chile, que visitei em 2013, quando fui presidente desta Casa e da Olacefs, e pude verificar as boas práticas de governança, especialmente a configuração do seu Centro de Governo, sobre o qual falarei mais adiante.

54. O Relator prossegue suas análises do capítulo 3, destacando avanços e preocupações com relação aos resultados apresentados pelo Governo Federal. Um avanço meritório, tratado no tópico 3.2, sobre o Plano Plurianual – PPA 2020-2023, foi a incorporação, para o PPA 2024-2027, de Indicadores-Chave Nacionais (KNI) com respectivas metas para mensurar o desempenho da camada estratégica do Plano, que contempla "Visão de Futuro" e "Objetivos Estratégicos", além da vinculação com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (Agenda 2030).

55. Considerando ser 2023 o último ano de vigência do PPA 2020-2023, as análises realizadas e apresentadas no Relatório tiveram o objetivo de aferir a confiabilidade das metas constantes do plano, bem como o desempenho das políticas públicas setoriais em 2023 e ao longo do último quadriênio, no sentido de dar maior enfoque ao alcance das metas estabelecidas. Para tanto, foram selecionados doze programas finalísticos do PPA, nas áreas de educação, saúde, transporte, ambiental, segurança pública, entre outras.

56. Em relação ao cumprimento das metas desses programas analisados na amostra, foi observado que em diversos casos não é possível identificar o impacto da atuação governamental declarada no PPA no contexto da sociedade. A inexistência de uma estratégia de longo prazo, a ausência de elo entre o planejamento de médio prazo e as políticas públicas executadas e a não utilização de indicadores-chave nacionais provocam, muitas vezes, um descolamento entre os dados apurados no PPA, os resultados das políticas e programas públicos e os macro indicadores nacionais e internacionais, o que reforça a necessidade de aprimoramento dos processos de elaboração dos indicadores e das metas do plano.

57. O Relatório do Ministro Vital do Rêgo detalha os trabalhos desta Casa onde se registram falhas na concepção dos programas do PPA, com grande dificuldade para traduzir os resultados esperados por meio de indicadores de desempenho confiáveis e de qualidade.
58. Sobre a qualidade e confiabilidade dos indicadores e metas, destaquei, na declaração de voto das Contas de 2020, que inconsistências em sua formulação e mensuração comprometem a capacidade dos governos de avaliar, direcionar e monitorar o sucesso dos gestores em criar valor para a população, a partir de suas atividades. Destaquei ainda que essas questões deveriam estar sendo acompanhadas e sanadas pelos Comitês Internos de Governança (composto pelo Ministro e principais lideranças de cada pasta), em conjunto com o Comitê Interministerial de Governança (CIG).
59. Dos 12 programas analisados, destaco o Programa 2220 – Moradia Digna, de responsabilidade do Ministério das Cidades, que visa promover o acesso e a melhoria das condições de moradia à população de baixa renda. No âmbito desse programa, o TCU realizou recente levantamento do novo Programa Minha Casa Minha Vida, sob minha relatoria, apreciado na sessão do último dia 5 de junho (TC-019.691/2023-8, Acórdão 1110/2024-TCU-Plenário).
60. O Minha Casa, Minha Vida foi a principal política habitacional adotada para o público de baixa renda durante os anos de 2009 a 2019, com alocação de quase R\$ 130 bilhões em subsídios financeiros e tributários, além de outros R\$ 98 bilhões em subsídios do FGTS.
61. Os principais pontos de melhoria verificados em trabalhos de fiscalização realizados pelo Tribunal abarcam temas relacionados à seleção dos beneficiários, à qualidade das obras, à existência de equipamentos e serviços públicos próximos aos empreendimentos, ao cumprimento das metas e à regularização fundiária.
62. Considerando que o Programa foi recriado por intermédio da Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023, com o objetivo de fomentar políticas habitacionais voltadas para a população de baixa renda, com rendimentos de até R\$ 2.640,00, a equipe da AudUrbana identificou o risco de que eventuais problemas ocorridos na execução do programa anterior se repitam na condução desse novo PMCMV.
63. Assim, o Levantamento apresentou, como avaliação dos riscos, os seguintes sete temas principais: (i) seleção de beneficiários; (ii) contratação de empresas de construção civil e qualidade construtiva; (iii) enquadramento da proposta; (iv) transparência e monitoramento; (v) regularização fundiária; (vi) alcance de metas; e (vii) trabalho técnico social.
64. Como destaca o Relatório do Ministro Vital do Rêgo na apreciação do programa finalístico Moradia Digna, nas contas ora sob exame, e como pude eu mesmo perceber na relatoria do mencionado Levantamento, a fiscalização realizada na formulação do novo Minha Casa Minha Vida tem relevante contribuição para garantir uma execução mais eficiente e eficaz do programa, evitando erros passados e alcançando seu principal objetivo, que é a promoção do direito à moradia, associado ao desenvolvimento urbano, à redução de vulnerabilidades, à prevenção de riscos de desastres e à elevação dos padrões de habitabilidade, de segurança socioambiental e de qualidade de vida da população.
65. Como conclusão das análises empreendidas nos doze programas componentes da amostra, o Relatório aponta que, embora o PPA tenha passado por muitas mudanças ao longo dos anos, segue carecendo de aprimoramento. O TCU tem se pronunciado sobre os planos plurianuais, pugnando que ele seja mais efetivo como peça de planejamento governamental de médio prazo, conforme preconiza a Constituição Federal de 1988.
66. O PPA deve ser a peça governamental capaz de refletir os compromissos do governo vigente e servir como principal instrumento de compromisso, orientação e transparência da gestão pública. Todavia, como aponta o Ministro Vital do Rêgo, mesmo com os avanços e com o trabalho desempenhado pelo TCU, ainda não logramos êxito em solucionar os diversos entraves de forma a construir um plano que não seja uma peça meramente formal.

67. O Decreto 9.203/2017, que estabelece a política de governança para a administração pública, estabelece a necessidade de formatação de estruturas e de mecanismos de gestão que permitam ao poder público agir em observância aos princípios da moralidade e da eficiência, além de permitir a devida governança e *accountability*, fundamentais ao Estado Democrático de Direito.

68. Entretanto, em que pese o estabelecimento de instrumentos e a edição de normativos, a elevação do PPA ao *status* de verdadeiro orientador da ação governamental demanda mudança de cultura política e institucional, capaz de tornar as prioridades governamentais de longo e médio prazo devidamente alinhadas com as necessidades da população e fazer com que o atendimento a essas necessidades seja a principal busca do Estado.

69. Segundo minha visão, uma melhor estruturação do Centro de Governo brasileiro (a exemplo do que fez o Chile) pode contribuir bastante para que tenhamos a visão estratégica do país mais bem traduzida e executada não somente no PPA, mas em todos os planos estratégicos, táticos e operacionais. Por sinal, o Centro de Governo foi o tema central da obra que lançamos ontem. Nos diversos artigos que escrevemos, juntamente com autoridades e técnicos de alta especialização do Setor Público brasileiro, defendemos o Centro de Governo como ferramenta essencial para que o país possa superar os inúmeros desafios que impedem nosso pleno desenvolvimento.

70. Tais desafios, de longa data, ocorrem nas áreas da educação, saúde, combate à fome e desigualdade, e decorrem, muitas vezes, da incapacidade do governo em concretizar suas políticas, conforme vimos há pouco. Mas há desafios contemporâneos, como a Inteligência Artificial e as mudanças climáticas, que além da evolução necessária das práticas governamentais de agora, exigem ferramentas mais inovadoras e mais robustas para que possam ser superados.

71. Na verdade, todos esses grandes desafios se configuram, para os líderes governamentais, em problemas coletivos, para os quais são concebidas políticas públicas, na maioria das vezes, sob a forma de redes, envolvendo diversos órgãos do mesmo governo ou de governos diferentes.

72. O Relator nos mostra, com relação ao resultado das políticas, que apenas 43% das metas analisadas foram atingidas; 25% apresentaram atingimento entre 85% e 99%, e 16% ficaram entre 50% e 85%. Por certo, as metas não entregues representam saúde de pior qualidade, segurança pública comprometida, produção agrícola e industrial desprestigiadas. Além dos desacertos nas próprias políticas públicas, este Tribunal vem apurando, por meio do iGG - agora iESGo -, deficiência na governança das organizações, responsáveis pela concepção e execução dessas políticas.

73. Essa complexidade de políticas e organizações envolvidas na superação dos grandes desafios brasileiros, que, em muitos casos, envolve um conjunto considerável de organizações do governo nacional e dos subnacionais (estados e municípios), não pode prescindir da melhor integração, coordenação e coerência possível, capacidade que os ministérios setoriais muitas vezes não possuem.

74. Por isso a importância de um Centro de Governo bem estruturado, que pode facilitar a superação dos entraves políticos, além de possibilitar que ministérios distintos de um mesmo governo tenham um direcionamento único, ou que instituições de entes diferentes possam acordar uma trilha comum, que acarrete o sucesso de políticas públicas de caráter mais abrangente. Por sua própria definição, enquanto os ministérios de linha se preocupam com a atuação setorial do poder público, o Centro de Governo é responsável por olhar a totalidade da ação governamental e assegurar coerência e coesão às diversas iniciativas propostas pelos governantes.

75. Por fim, me permitirei um último destaque sobre um grande desafio que ora se sobressai no país. Estou falando da reconstrução do meu estado natal, o Rio Grande do Sul. Ao tempo em que enfatizo que todas essas considerações sobre políticas e organizações públicas se aplicam à atuação dos três níveis de governo, envolvidos na reconstrução do estado, me permito sugerir ao Relator que inclua, entre as recomendações formuladas ao governo federal, que avalie a possibilidade de abrir um

capítulo específico sobre essa importante missão, nas contas de 2024, a serem avaliadas no ano que vem. A recomendação poderia ser vazada nos seguintes termos:

Recomendar ao Poder Executivo que institua na Prestação de Contas do Presidente da República, referente ao exercício de 2024, um capítulo específico para tratar do Resultado da Atuação do Governo Federal para minimização dos efeitos do evento climático ocorrido no Rio Grande do Sul, ou, alternativamente, institua tópico específico sobre o tema nos Capítulos: “EXECUÇÃO DOS ORÇAMENTOS DA UNIÃO” e “RESULTADOS DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL”.

- IV -

76. Com essas breves considerações, reiterando mais uma vez minha total aderência à proposta de encaminhamento apresentada pelo eminente Relator, Ministro Vital do Rêgo, novamente saúdo e parablenizo Sua Excelência pela excepcional relatoria hoje aqui demonstrada e pela qualidade do trabalho trazido a este Plenário, doravante à disposição do Congresso Nacional e de toda a sociedade brasileira.

Ante todo o exposto, considerando que o Relatório e o projeto de Parecer Prévio concluem que as demonstrações contábeis, exceto pelas distorções descritas no Relatório, representam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira em 31 de dezembro de 2023 e a execução orçamentária da União do exercício findo nessa data, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público, voto pela aprovação do projeto de Parecer Prévio submetido ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de junho de 2024.

JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Ministro

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,
Demais autoridades, Senhoras e Senhores.

O Tribunal de Contas da União (TCU) examina as Contas do Presidente da República pela 89ª (octogésima nona) vez.

2. Como sempre é lembrado nessas ocasiões, esta é a mais relevante competência atribuída pela Constituição Federal à Corte de Contas, tanto pela sua densidade quanto por sua destinação.

3. Os elementos colacionados no relatório prévio, que fundamenta o parecer a ser emitido, abrangem as informações financeiras, orçamentárias, contábeis e patrimoniais da União. E não somente. Seja por iniciativa própria, seja por determinação legal, diversos aspectos específicos são abordados, como a análise dos projetos culturais aprovados no exercício (art. 20 da Lei 8.313/1991) e como o exame do resultado das políticas públicas.

4. Esse conjunto portentoso de elementos, elaborado de forma imparcial e analisado pela competente equipe técnica do Tribunal, permite ao Congresso Nacional exercer seu crivo político sobre a atuação do Chefe do Poder Executivo.

5. Mas não só. O relatório produzido para fundamentar o parecer sobre as contas anuais do Presidente da República fornece à sociedade e aos interessados em finanças públicas em geral o mais completo quadro sobre a economia brasileira do exercício findo.

6. Daí a importância de se produzir uma peça técnica e imparcial, orientação da qual as unidades técnicas envolvidas não se descuidaram, em especial a Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal) e a Unidade Especializada de Auditoria Financeira (AudFinanceira), as quais parabeno, nas pessoas de seus Auditores-Chefes, Alessandro Aurélio Caldeira e Antônio Alves de Carvalho Neto, bem assim da Secretária-Geral de Controle Externo Ana Paula Sampaio Silva Pereira.

7. A judiciosa análise procedida pelo relator, bem assim as detalhadas informações colacionadas pelas unidades técnicas, consolidadas pela AudFiscal, externam, de forma adequada, a realidade das contas públicas e da atuação do governo federal no exercício passado. Contudo, gostaria de salientar alguns pontos que tenho por relevantes.

8. A economia brasileira teve um desempenho positivo no ano que se passou: o IPCA de 4,62% ficou dentro da meta de inflação (de até 4,75%); foi alçada à 9ª posição no *ranking* mundial, com o crescimento real do Produto Interno Bruto (PIB) de 2,91%; houve melhoria da balança comercial, que registrou um *superavit* de US\$ 98,9 bilhões; as reservas internacionais cresceram em 9,3%; e o risco-país sofreu queda, de acordo com a avaliação das agências *Fitch Ratings* e *S&P Global Ratings*.

9. Além disso, a economia nacional passou a ocupar a 49ª posição no *ranking* do Índice Global de Inovação (*Global Innovation Index – GII*), da *World Intellectual Property Organization* (WIPO), que avaliou 132 economias. Em 2022, havia alcançado o 52º lugar.

10. Também melhorou na consolidação dos indicadores dos dezessete objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas, no qual foi classificado em 50º lugar, com 73,69 pontos, do total de 100, ante o 52º lugar obtido em 2022.

11. Apesar de o Brasil ter apresentado alguns bons resultados de curto prazo na economia e ter melhorado em alguns rankings internacionais, o quadro fiscal é preocupante e pode comprometer a continuidade do desenvolvimento socioeconômico, dadas as limitações que poderão surgir ao financiamento das ações estatais.

12. Em 2023, a execução orçamentária do governo federal apresentou um *deficit* primário de R\$ 265,2 bilhões (2,44% do PIB), pelo critério “abaixo da linha” (que apura a variação da dívida líquida), adotado pelo Banco Central do Brasil, e *deficit* nominal de R\$ 879,1 bilhões (8,1% do PIB).

13. De acordo com projeções elaboradas no âmbito da AudFiscal com utilização da ferramenta *Public Debt Dynamics Tool* (DDT), é esperado um aumento da relação “dívida bruta do governo geral” (DBGG) frente ao PIB de 2024 a 2027, comparativamente ao ano de 2023, de 2,9 pontos percentuais, mesmo que cumpridos os ajustes fiscais previstos na LDO 2024. Isso porque o impacto negativo das despesas com juros deve superar os impactos positivos de outros fatores, como o crescimento do PIB e o resultado primário positivo, que terá efeitos tímidos na redução do estoque da dívida, segundo a projeção.

14. As pressões sobre o endividamento público limitam severamente os investimentos diretos do Estado em projetos de infraestrutura, primordiais para o desenvolvimento da capacidade produtiva do país. Ao longo dos anos, vem sendo reduzido o volume de recursos disponível para despesas discricionárias, como custeio e investimento. De 2010 a 2020, a proporção despesa discricionária/PIB passou de 3,4% para apenas 1,4%, com ligeira recuperação em 2023 (1,7%).

15. A despesa de investimento empenhada no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) no exercício findo foi de R\$ 68,7 bilhões, dos quais 28,7% decorreram de emendas parlamentares. Considerando o valor global do Orçamento Geral da União (OGU) de R\$ 3.831,3 bilhões — aí não computada a rolagem da dívida —, o montante disponibilizado para investimentos foi bastante tímido: apenas 1,7% do total das despesas. Da dotação de R\$ 68,7 bilhões, foram liquidados apenas R\$ 31,11 bilhões.

16. O ano de 2023 foi o último do ciclo do PPA 2019/2023. O relatório pontua diversas melhorias no processo de elaboração e acompanhamento dessa importante peça de planejamento ao longo dos últimos anos, muitas delas em decorrência de diversos julgados desta Corte, a exemplo dos Acórdãos 782/2016, 2.127/2017, 2.608/2018, 2.515/2019 e 3.090/2020, todos do Plenário.

17. Contudo, ainda se faz necessário o aperfeiçoamento do instrumento para que deixe de ser uma peça meramente formal, entendimento esse comungado pelo Ministro Jorge de Oliveira (Acórdão 2.516/2023-Plenário).

18. No relatório, foram examinados de forma sucinta 12 programas finalísticos, objeto de fiscalização pelo TCU, mas gostaria de me ater ao programa 3006, “*Transporte terrestre e trânsito*”, por dizer respeito a uma área de reputo de extrema relevância para o crescimento brasileiro: a infraestrutura.

19. Consoante anotado no relatório, o programa em tela integra o esforço governamental para melhorar a eficiência e segurança do sistema de transporte terrestre e tem como diretriz a ampliação do investimento privado, orientado pela associação entre planejamento de longo prazo e redução da insegurança jurídica. Nesse contexto, as concessões e parcerias com a iniciativa privada são essenciais para a ampliação e melhoria da infraestrutura de transportes, o que não dispensa, por evidente, a participação da União no financiamento parcial das políticas públicas.

20. De acordo com as avaliações técnicas, o programa foi o que apresentou o pior alcance da meta estabelecida para o objetivo, apenas 47,5% do projetado, devido, principalmente, ao baixo desempenho do subíndice “concessões rodoviárias”, sem nenhum resultado alcançado no exercício, contra uma estimativa de concessão de 15.433 km. Apesar de ter ocorrido leilões de 1.077 km de rodovias na região Sul (trechos federais e estaduais), os contratos só vieram a ser assinados em janeiro de 2024.

21. A ausência de resultado do subíndice “concessões rodoviárias” é justificada na Prestação de Contas do Presidente da República como decorrência da elaboração da Política Nacional de Outorgas Rodoviárias e da necessidade de adequação dos projetos de concessão às novas diretrizes e regras.

22. Todavia, a equipe técnica do TCU relembra que as fiscalizações recentes apontaram, para além de indícios de irregularidade, falhas importantes, como falta de planejamento dos empreendimentos; demora para elaboração, análise e aprovação de projeto básico; e autorização para início da execução das obras sem conclusão do projeto básico.

23. De outro lado, houve superação das metas estipuladas para “Construção ou adequação de rodovias” e “Manutenção de rodovias”, mas irregularidades foram apontadas em diversos processos de fiscalização apreciados por esta Corte em 2023 — a exemplo da BR 135/MG (Acórdão 1.912/2023-Plenário, de minha relatoria) e da BR 163/SC (Acórdão 1.962/2023-Plenário, da relatoria do Ministro Augusto Nardes).

24. No exercício de 2023, foram liquidados no programa “*Transporte terrestre e trânsito*” R\$ 9,25 bilhões de uma dotação total de R\$ 14,7 bilhões do OFSS, ou seja, 62,9%, segundo dados obtidos no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop). Nos últimos quatro anos, a média ponderada de liquidação das despesas no programa foi de 59,1%.

25. No tocante ao transporte ferroviário, o relatório informa que foram assentados apenas 10,29 km no exercício, ante uma meta de 22,92 km, o que decorreria da necessidade de novas contratações para a continuidade das obras, segundo o Poder Executivo. E, no âmbito do Fiscobras 2023, o Tribunal identificou descompasso do cronograma físico-financeiro das obras de construção do Lote 5F da Fiol, com possível atraso na entrega do empreendimento, cuja integridade pode vir a ser comprometida em virtude da demora na execução de serviços essenciais à proteção da terraplanagem e do meio-ambiente (Acórdão 2.176/2023-Plenário, rel. Ministro Augusto Sherman).

26. O maior volume de investimento do setor público federal é feito por meio do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais (OI), a que se refere a Constituição Federal no seu art. 165, § 5º, II. Essa peça orçamentária abrange apenas as empresas não dependentes, no total de 46, sendo 7 do setor financeiro. É de se mencionar a privatização de 4 empresas do setor produtivo (Refinaria de Manaus S.A., Paraná Xisto S.A., Companhia Docas do Espírito Santo e Trens Urbanos de Minas Gerais), sendo 3 em 2022, a despeito de constarem da peça orçamentária.

27. Em 2023, houve crescimento de 47,9% da dotação orçamentária aprovada (inclusive créditos adicionais), que atingiu R\$ 144,53 bilhões, contra R\$ 97,74 bilhões em 2022, o que representou um crescimento nominal de 47,9%. Contudo, considerada a execução orçamentária, o crescimento no ano de 2023 foi menor: 29,8%. Isso porque foram executados apenas R\$ 66,7 bilhões do total previsto (execução média de 46,2%), ao passo que, em 2022, foram executados R\$ 51,4 bilhões do OI.

28. Deve-se lembrar que mencionar que esses valores não incluem inversões financeiras, na forma disciplinada no § 1º do art. 49 da LDO 2023, de modo a tornar o OI compatível com os conceitos da Lei 6.404/1976 (Lei das Sociedades por Ações).

29. Mas, para além dos importantes investimentos em infraestruturas, tanto do poder público quanto do setor privado, um importante fator para o desenvolvimento nacional são as políticas regulatórias, que podem contribuir para estimular a competitividade da economia nacional ou, ao contrário, prejudicá-la.

30. Nessa linha de raciocínio, não poderia deixar de mencionar o excelente trabalho de fiscalização realizado pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Ferroviária e Portuária (AudPortoFerrovia) na Agência Nacional de Transportes Aquaviários, dentre outros órgãos, com o objetivo de verificar o funcionamento do Órgão Gestor de Mão de Obra (OGMO) e seus impactos na atuação dos operadores portuários. De caráter prospectivo, o levantamento de auditoria jogou luzes sobre um problema crônico do setor portuário brasileiro.

31. A exigência de contratar trabalhadores do OGMO é frequentemente apontada como causa principal da ineficiência do setor portuário nacional, especificamente no que concerne aos operadores portuários dos portos organizados, uma vez que os terminais de uso privado podem contratar livremente seus trabalhadores.

32. Eventual ineficiência portuária, decorrente das políticas de contratação de trabalhadores, que podem representar até 75% do custo operacional de um porto, segundo informado na fiscalização, impacta diretamente o custo-Brasil e a competitividade do produto nacional.

33. Veja-se que, em tese, a existência do OGMO deveria representar uma importante economia de escala para os agentes portuários, pois evita que se tenha que manter contratos de trabalho por tempo indeterminado, com os percaucos decorrentes da sazonalidade.

34. Contudo, o histórico não tem sido favorável a esse modelo. A fiscalização apontou importantes fatores de risco do modelo de contratação adotado, como, por exemplo, a solidariedade de todos os operadores portuários e do OGMO pelo não cumprimento das obrigações trabalhistas de um dos operadores; falta de qualificação de parte dos quadros do OGMO, apesar da existência de recursos no Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo (FDEPM) para capacitação do trabalhador avulso; e ausência de instrumentos que permitam ao OGMO gerenciar com liberdade seu quadro de pessoal, tendo em vista a quase impossibilidade de dispensa dos empregados, do que resulta a elevada idade média do trabalhador avulso (em 2021, 88,3% dos trabalhadores do OGMO possuíam mais de 40 anos, sendo 60,7% do total com idade superior a 50 anos), situação incompatível com o vigor físico exigido desse tipo de trabalhador.

35. Como se pode ver, por vezes os entraves para o crescimento econômico setorial não estão relacionados à falta de fontes de financiamento, mas à própria atividade regulatória do estado.

36. Feitas essas considerações, louvando mais uma vez a qualidade do trabalho apresentado, acolho a proposta de parecer prévio elaborada pelo eminente relator Ministro Vital do Rêgo, no sentido



de que o Congresso Nacional aprove, com ressalvas, as contas do Presidente da República do exercício de 2023. Manifesto igualmente minha concordância com as propostas de recomendação e de alertas a serem expedidos.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de junho de 2024.

BENJAMIN ZYMLER
Ministro

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,
Demais autoridades,
Senhoras e Senhores.

Na octagésima nona oportunidade, o Tribunal de Contas da União, por meio de seu colegiado maior, reúne-se em sessão solene, para cumprir a primeira das atribuições que lhe é designada pela Carta da República, insculpida no art. 71, inciso I, da Constituição da Federal, qual seja, a de apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República relativas ao exercício de 2023, mediante parecer prévio.

2. Saúdo o Ministro Vital do Rêgo, Relator destas contas, e toda a sua equipe técnica pela excelência do trabalho levado a efeito, que reflete a qualidade do Relatório e do Projeto de Parecer Prévio ora submetidos a este Colegiado. Rendo loas, ainda, às unidades especializadas e aos demais servidores desta Casa que labutaram na construção do indigitado Projeto de Parecer daquela que pode ser considerada a mais nobre competência constitucional desta Casa de Contas.

3. Chamo atenção, mais uma vez – tal qual fiz na manifestação que apresentei na apreciação das Contas do Governo de 2017 –, do tema relativo à Previdência Social.

4. Naquela oportunidade, destaquei que o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, incluída a dos militares, havia apresentado majoração de gastos da ordem de 14%, ao passo que a arrecadação crescera 10%, indicando déficit de R\$ 86,3 bilhões.

5. No exercício de 2023, a situação parece ter se tornado mais delicada, dado que o Regime Geral de Previdência Social – RGPS, o RPPS, o Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas – SPSMFA e a previdência paga no âmbito do Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF apresentaram em 2023, conjuntamente, déficit de R\$ 428,3 bilhões, resultado da diferença entre R\$ 638 bilhões de receitas arrecadadas e R\$ 1,066 trilhão de despesas empenhadas.

6. Para se ter uma ideia da materialidade desses números, trago à tona a informação de que, no caso do Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas, a receita arrecadada foi de R\$ 9,1 bilhões, enquanto a despesa girou em torno de R\$ 58 bilhões, gerando déficit de R\$ 49,7 bilhões, o que indica o baixo índice de 15,4% de custeio dos gastos pelas contribuições.

7. Malgrada a constatação de que, desde 2019, o déficit previdenciário do SPSMFA vem diminuindo, sendo 2023 1% inferior ao de 2022, em face do efeito das novas regras contributivas para a pensão militar aprovadas pela Lei 13.954/2019, é certo que o tema previdência como um todo inspira cuidados e deve ser objeto de permanente avaliação por parte do Governo Federal.

8. O quadro se torna mais complexo ao se ter presente o déficit do RGPS, da ordem de R\$ 315 bilhões, sendo que, no caso previdência rural, o montante arrecadado, de R\$ 8,6 bilhões, equivaleu a apenas 4,6% do valor desembolsado pela União em benefícios (R\$ 185,8 bilhões).

9. Alvissareira é a informação de que há previsão da realização de trabalho fiscalizatório a ser realizado pela Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho – AudBenefícios com vistas a verificar o exame dos ingressos de recursos e gastos presentes e futuros, bem como a adequação dos regimes de previdência às normas vigentes e às projeções atuariais de longo prazo.

Feitas essas breves considerações, novamente registro meus encômios ao trabalho empreendido pelo Ministro Vital do Rêgo e pelas unidades especializadas e demais servidores que colaboraram para o projeto de Parecer Prévio que ora se examina. E acompanho na íntegra o Voto de Sua Excelência.

Sala das Sessões, em 12 de junho de 2024.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Ministro-Substituto

DECLARAÇÃO DE VOTO

Nesta solene ocasião, parablenzo o E. Ministro Vital do Rêgo pela qualidade do trabalho submetido ao Plenário desta Casa, decorrente de sua ação competente na relatoria deste processo, destinado à apreciação das contas, do exercício de 2023, prestadas pelo Presidente da República.

A Constituição determina que o TCU aprecie as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio, elaborado em até sessenta dias, a contar do seu recebimento (art. 71, I, da CF), seguido do anual julgamento pelo Congresso Nacional (art. 49, IX, da CF). Esse procedimento decorre da mais lúdima tradição republicana e oferece ao Congresso Nacional e a toda a sociedade brasileira a oportunidade de, com dados concretos, reavaliar e rediscutir a realidade do País.

O documento elaborado sintetiza, organiza e facilita a compreensão desses dados fundamentais que sumariam a ação administrativa do governo federal, em seus níveis mais agregados, consolidando a missão do Tribunal de Contas da União de contribuir para o aperfeiçoamento da Administração Pública, na satisfação de anseios sociais.

Na apreciação das contas do Presidente da República, faculta-se a cada Ministro traçar breve panorama sobre questões relevantes para os destinos do País e é nesse contexto que atuo, retornando ao tema da previdência social, que considero, talvez, o mais importante, por ser esta a função de governo de maior impacto nas contas públicas, abrangendo mais da metade da despesa primária da União que, no exercício de 2023, atingiu R\$ 2,098 trilhões, sendo R\$ 1,066 trilhão destinado ao pagamento das despesas previdenciárias.

Persiste no País o cenário de restrição fiscal que, de forma severa, atinge e limita a ação governamental. Em 2023, a receita primária líquida, em proporção do Produto Interno Bruto (PIB), foi menor do que a realizada em 2019 e em 2022 (17,5% do PIB contra 18,2% e 18,5% do PIB, respectivamente). Já as despesas primárias, voltaram a crescer, depois de dois anos de queda, perfazendo 19,6% do PIB.

Mesmo após a redução do déficit, ocorrida entre 2020 e 2021, e o alcance do superávit de 2022, de 54,9 bilhões (0,6% do PIB), o exercício passado encerrou-se com resultado negativo de R\$ 265,2 bilhões (-2,44% do PIB). A meta estabelecida na LDO de -R\$ 65,9 bilhões foi atingida apenas em razão de diversas exclusões de despesas aprovadas pelos Poderes Legislativo e Judiciário, com destaque para a EC 126/2022.

Com isso, o espaço para as despesas discricionárias, onde se incluem os investimentos e atividades com maior potencial de gerar impactos positivos para o crescimento socioeconômico, drasticamente se reduziu, a partir de 2010, de 3,3% do PIB para 1,7 % do PIB em 2023.

Essas despesas discricionárias, em 2023, perfizeram apenas 8,61% das despesas primárias totais. Esse dado denota o enorme desafio imposto pela magnitude das despesas obrigatórias, entre as quais as realizadas com inativos e pensionistas.

Em 2023, de forma conjunta, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), o Regime Próprio dos Servidores Públicos Federais (RPPS), o Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA) e os benefícios pagos via Fundo Constitucional do DF, para policiais e bombeiros, apresentaram déficit de R\$ 428 bilhões.

Esse resultado acende a luz vermelha, porque é 9,1% pior do que o obtido em 2022 e se aproxima do pior resultado dos últimos dez anos, correspondente aos R\$ 442 bi negativos de 2020.

Entre 2015 e 2023, o déficit com inativos e pensionistas cresceu a uma média de 9,1%, muito superior à verificada para o crescimento da economia (0,5%) e para as despesas primárias não previdenciárias (3,4%).

Individualmente considerados, os déficits de cada regime ou sistema foram de R\$ 315,72 bi, para o RGPS, R\$ 54,78 bi do RPPS, R\$ 49,73 bi para o SPSMFA e R\$ 8,03 bi para o FCDF (policiais e bombeiros do DF).

O aumento do déficit decorreu, majoritariamente, do RGPS, cujas despesas aumentaram 7,5%. Já os dispêndios com a previdência de servidores civis e militares federais, somadas, totalizaram R\$ 153 bilhões, com pequena queda real em 2023 de -0,5%.

Já em outros julgamentos de contas, havia dito e ora repito que ajustes no Regime Geral, pelos valores gigantescos e vasto universo de beneficiários, são os de maior impacto nas contas públicas.

Neste exercício, no entanto, volto minha atenção para o sistema de proteção dos militares, em razão de sua pequena capacidade de cobertura e de seu monumental déficit *per capita*, como passo a demonstrar.

Enquanto a arrecadação do RGPS foi capaz de cobrir 65% de suas despesas e o RPPS, 41,9%, o sistema dos militares arrecadou apenas R\$ 9,1 bi e gastou R\$ 58,8 bi, perfazendo a extremamente pequena proporção de 15,47% da despesa que causa ao Erário. O Relatório Resumido da Execução Orçamentária de dezembro de 2023 revelou que o sistema de proteção dos militares é o que impõe maior custo à sociedade, por beneficiário e, por isso, deve ser objeto de atenção, estudo e debate.

Para se ter uma ideia precisa do custo do sistema previdenciário militar, em 2023, o déficit *per capita* do INSS, foi de R\$ 9,4 mil, o dos servidores civis de R\$ 69 mil, e o dos militares atingiu o montante de R\$ 159 mil *per capita*, por cada beneficiário.

Esses dados evocam as noções de justiça e isonomia, na avaliação dos benefícios auferidos e nas contribuições para o equilíbrio das contas públicas de cada um dos regimes ou sistema.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, foram realizadas sete reformas das regras previdenciárias para servidores públicos e da iniciativa privada. Especificamente em relação aos servidores civis, a partir da Emenda Constitucional (EC) 41/2003, inativos e pensionistas passaram a contribuir com 11% do benefício recebido. Além disso, a aposentadoria passou a ser calculada com base na média das contribuições e não na remuneração integral do cargo ocupado. Em 2012, os benefícios por invalidez também foram desvinculados do último vencimento, sendo criado o regime complementar, com a limitação dos benefícios dos servidores civis ao teto do INSS. Na reforma de 2019, o RPPS sofreu grande impacto com nova majoração das idades mínimas, limitações para o recebimento de pensões e aumento das alíquotas de contribuição, que passaram a variar de 7,5% a 22%, além de haver a possibilidade de a União instituir alíquota extraordinária para equacionar o déficit atuarial.

Em relação ao SPSMFA, as mudanças foram poucas. Os esforços do controle se concentraram basicamente na ingente tarefa de obter os dados e dar transparência aos valores pagos e arrecadados, princípio basilar e de amplo conhecimento, cujo atendimento foi negligenciado por décadas, na contabilidade de inativos e pensionistas militares.

Aliás, no Tribunal de Contas da União, foram emblemáticos os Acórdãos 2.059/2012 e 2.451/2019-Plenário (E. Ministros José Mucio Monteiro e Bruno Dantas, respectivamente), ao ressaltarem a importância das avaliações atuariais desses dispêndios e deliberarem sobre sua obrigatoriedade.

Como resultado, apenas em 2017, a sistemática de avaliação atuarial começou a ser apresentada no Balanço Geral da União (BGU), na forma de Notas Explicativas às Demonstrações Financeiras (Acórdão 1.320/2017-TCU-Plenário).

Mais recentemente, diante de questionamentos contra a implementação das medidas exaradas, o Acórdão 684/2022-Plenário (relator o E. Min. Antônio Anastasia) firmou entendimento acerca da natureza atuarial das despesas pós-emprego com militares, mesmo com o advento da EC 103/2019 e da Lei 13.954/2019, em que pese a alegação de que não constituiriam formalmente regime previdenciário.

Graças aos avanços em andamento, foi possível ter conhecimento dos dados ora expostos, até então desconhecidos, chamando a atenção para o imenso desequilíbrio das vantagens que ainda permanecem no SPSMFA.

As mudanças implementadas em 2019, mediante a Lei 13.954/2019, foram importantes. O tempo de serviço para inatividade foi aumentado de 30 para 35 anos e os pensionistas passaram a ter de contribuir para o sistema, algo que já se observava para inativos e pensionistas do regime dos servidores públicos civis há mais de quinze anos. A alíquota de contribuição para pensão passou de 7,5% para 10,5%.

Desde então, está ocorrendo lenta redução do déficit do SPSMFA, sendo que, entre 2022 e 2023, a queda foi de apenas 1%. Por sua vez, a taxa de cobertura interna das despesas do sistema subiu de 5,4% em 2019, para 15,5% em 2023.

Em que pese essa evolução, os resultados são modestos e insuficientes. As projeções defendidas pela reforma de 2019 eram de economia líquida de apenas R\$ 10 bilhões em 10 anos, claramente insuficientes em face da crise que se vive.

Considerando a profundidade das alterações nos regimes previdenciários, promovidas nas últimas duas décadas, verifica-se que os militares das Forças Armadas foram os que preservaram as maiores vantagens.

Exemplo emblemático é a pensão vitalícia para filhas solteiras, privilégio específico do sistema militar, intensamente criticado pelas distorções e situações fictícias que ainda hoje induz. A pensão vitalícia para filhas apenas foi extinta para os militares que ingressaram na carreira a partir de 2001. As projeções indicam que, até 2060, o Governo e a sociedade continuarão a arcar com os custos de tal apanágio.

De acordo com as regras vigentes, ainda não existe contribuição para a inatividade e as alíquotas que pagam para pensões são menores do que às dos servidores civis (10,5%). Em contrapartida, a remuneração da reserva conta com integralidade e paridade, sendo que, em alguns casos, pode corresponder ao do grau hierárquico imediato ao de atividade. As idades máximas para a passagem para a reserva variam de 50 a 70 anos, dependendo do posto ou graduação, sendo que, nos regimes previdenciários, a idade mínima é de 65 anos.

Adicionalmente, a Lei 13.954/2019 provê benefícios, como o recebimento de ajuda de custo ao militar que ingressa na reserva, correspondente a oito vezes a remuneração, calculada com base no soldo do último posto.

Quanto às vantagens atinentes ao SPSMFA, o Tribunal, no âmbito de representação da lavra do Ministério Público (TC 008.637/2023-7), está a avaliar se ainda tem amparo no ordenamento jurídico vigente o pagamento de pensões decorrentes do instituto da “morte ficta”, segundo o qual o militar que sofre a maior das penas na carreira militar, consistente na perda de posto e patente, em razão do cometimento de crime comum ou de grave infração disciplinar, institui, ainda em vida, a partir do desligamento das Forças Armadas, pagamento de pensão aos seus beneficiários (art. 20 da Lei 3.765/1960), ou seja, comete um crime e institui a pensão para os familiares.

Independentemente de haver ou não amparo jurídico, trata-se de premiação por má conduta, que não encontra paralelo nos casos de demissão de empregados e servidores faltosos dos regimes de previdência.

No voto que proferi no Acórdão 684/2022, ressaltei que a possibilidade de convocação para o serviço militar, após a passagem para a reserva, não é restrita aos militares, pois homens que seguiram outras profissões e carreiras também podem ser chamados em tempos de conflito, felizmente, no Brasil, muito raros.

Também deve ser avaliado se a evolução tecnológica e das ações de inteligência ainda permite considerar adequada a significativa diferença de idade para a inatividade (até 15 anos), que ainda persiste.

Em síntese, imprescindível para o País a reflexão e a avaliação sérias sobre a necessidade de implementar mudanças no SPSMFA, com o objetivo de torná-lo consentâneo com o contexto nacional, no qual a manutenção de privilégios, em relação aos demais trabalhadores, às custas da sociedade, é cada vez menos aceitável, diante da difícil situação fiscal do país e dos naturais anseios sociais pela moralidade e isonomia.

Com essas considerações, a minha total aderência ao voto apresentado pelo E. Relator, Ministro Vital do Rêgo.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de junho de 2024.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Ministro



DECLARAÇÃO DE VOTO
Contas de Governo – Exercício de 2023

Senhor Presidente,
Senhor Relator,
Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,
Autoridades presentes, as quais cumprimento pelas honrosas presenças;
Senhoras e Senhores,

Com meus cumprimentos ao eminente Relator, Ministro Vital do Rêgo, saúdo todo o Colegiado aqui reunido para examinar e emitir Parecer Prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Exmo. Presidente da República, relativas ao exercício de 2023.

2. Trata-se da mais importante missão outorgada pela Constituição Federal de 1988 a esta Corte centenária, Tribunal que se tornou realidade nos albores da República, a 7 de novembro de 1890, por iniciativa do então Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, e que teve substancialmente ampliadas sua jurisdição e competências a partir da atual Carta Cidadã.

3. Para o cumprimento do mister de fiscalização, o Tribunal tem se utilizado de modernas abordagens tecnológicas, seja no acompanhamento da execução dos orçamentos, das políticas públicas, seja na verificação da conformidade do Balanço Geral da União, como subsídio técnico necessário para o julgamento das contas pelo Congresso Nacional.

4. Nesse contexto, o Tribunal tem passado por constante aperfeiçoamento nas atividades de auditoria, especializando-se na avaliação financeira e contábil das contas dos jurisdicionados, nas dimensões da legalidade e da conformidade, assim como examinando questões macroeconômicas, de efetividade, de eficiência e de eficácia das políticas públicas, de governança, de qualidade e de confiabilidade dos indicadores do Plano Plurianual, dentre outras vertentes de fiscalização.

5. Como guardião das contas públicas, o Tribunal, no presente trabalho, apresenta ao Congresso Nacional, como subsídios para o julgamento pelo Parlamento, conclusões acerca da conformidade da gestão, da execução dos programas e ações de Governo, do cumprimento dos limites e parâmetros estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, bem assim promove aprofundada análise sobre o Balanço Geral da União (BGU).

6. Assim, louvo o eminente Ministro Relator pela qualidade e percuciência do trabalho realizado e as unidades técnicas envolvidas, destacando minha concordância integral com a proposta de encaminhamento apresentada por Sua Excelência, no sentido de que as contas estão em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional, com ressalvas.

7. Dada sua especial relevância, ressalto o necessário endereçamento de recomendações de caráter corretivo e de aperfeiçoamento da gestão, além dos alertas, como anotado no Relatório.

8. Especificamente quanto ao item referente ao orçamento público, pertinente destacar que na tramitação da LOA 2023 houve aumento líquido na fixação de despesas, de R\$ 170,52 bilhões, com a ação orçamentaria “Transferência de Renda Relativa aos Benefícios e Auxílios do Programa Auxílio Brasil” crescendo 33,20%, equivalentes a R\$ 70 bilhões, acréscimo financiado com emissão de dívida pública, mediante a receita de operações de crédito.

9. Por outro lado, a arrecadação das receitas orçamentárias ficou 14,5% abaixo da previsão original. Embora o PIB tenha crescido 2,9%, a arrecadação das receitas correntes da União ficou

apenas 3,07% acima do previsto, o que contrasta com o exercício anterior, quando as receitas correntes superaram as estimativas em cerca de 12,13%.

10. Destaco também, na seara fiscal, que os dispêndios com benefícios do RGPS apresentaram crescimento real de 28,82% nos últimos dez anos. Relativamente a 2022, atualizados pelo IPCA, referidos gastos previdenciários cresceram 4,20%.

11. Em que pese o crescimento das receitas com contribuições ao RGPS ter superado o das despesas com os benefícios, fato é que a apuração de todas as receitas e despesas do sistema previdenciário resultou em preocupante déficit de 315,72 bilhões em 2023.

12. Pertinente ainda destacar que o exercício de 2023 foi marcado por dois acontecimentos importantes no campo das finanças públicas: a instituição do Regime Fiscal Sustentável, pela Lei Complementar 200/2023, de aplicação obrigatória a partir do exercício de 2024; e a promulgação da Emenda Constitucional 132/2023, que deu início à Reforma Tributária.

13. A criação de uma nova regra de controle dos gastos tem o objetivo de ajudar o governo a manter a trajetória da dívida em níveis sustentáveis.

14. Quanto à Reforma Tributária, verifica-se que trouxe avanços significativos ao simplificar o sistema de tributação sobre bens e serviços, substituindo diversos tributos indiretos, como ICMS, ISS, PIS e Cofins, por dois novos impostos: a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS).

15. Em referência ao resultado financeiro dos regimes de previdência pública da União em virtude da magnitude de sua influência no resultado primário do Governo Central, cabe destacar que, em conjunto, ou seja, o Regime Geral de Previdência Social – RGPS, o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, o Regime dos servidores remunerados pelo FCDF e o Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas – SPSMFA), tiveram déficit de R\$ 428 bilhões, superando os dois anos anteriores.

16. Em particular, o aumento do déficit previdenciário em 2023 foi impulsionado pelo crescimento nos pagamentos de sentenças judiciais e precatórios, pelo aumento no número de beneficiários do RGPS e pela elevação real do salário mínimo.

17. Com referência à fiscalização do Fundeb, ressalto que p TCU está desenvolvendo o projeto Sinapse (Sistema Informatizado de Auditoria em Programas de Educação), em parceria com os tribunais de contas brasileiros.

18. O Sinapse tem por objetivo a realização de auditorias remotas e contínuas em programas de Educação executados por quaisquer dos Entes Federativos (União, estados, Distrito Federal e municípios), com suporte em aplicação web e foco inicial na movimentação de recursos do Fundeb. Já integram o projeto os Tribunais de Contas dos Estados do Amazonas, Bahia, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Pernambuco, Piauí e Rondônia.

19. Dentre as impropriedades presentes nas Contas e reveladas na ação de controle, capazes de gerar o endereçamento de recomendação à Secretaria do Tesouro Nacional, há que se destacar que a União não cumpriu integralmente a execução financeira das emendas parlamentares de bancada estadual, deixando de pagar 13,8% da dotação reservada para essas emendas, o que corresponde a R\$ 1,05 bilhão, contrariando o previsto no § 12 do art. 166 da Constituição Federal (CF/1988).

20. Noutra vertente, remanesce a ocorrência consistente no descumprimento da aplicação integral do valor mínimo constitucional vinculado à irrigação na Região Centro-Oeste, anotação sempre reiterada nas contas anuais.

21. Com referência às ações de fiscalização em destaque no Tribunal, rememoro o Acórdão 562/2023-TCU-Plenário, de minha relatoria, versando sobre a necessidade de adoção, pelo Poder

Executivo, de medidas efetivas para aprimorar o processo de produção, a consolidação e a divulgação de informações referentes à regionalização da despesa, o que dispensa nova recomendação nesta oportunidade.

22. Por fim, com referência aos “Resultados da Ação Governamental”, considerando os elementos selecionados para análise setorial pela unidade técnica, trago a lume os programas relacionados à educação básica e superior, elementos que considero da mais alta relevância para sustentar a evolução de nosso país rumo à condição de uma sociedade mais justa, amparada por uma economia sólida e produtiva.

23. Tal destaque se mostra ainda mais necessário diante da revolução digital acelerada, que transforma todos os aspectos de nossa sociedade. Diante desse cenário, as políticas públicas de educação precisam urgentemente se adequar para preparar nossos jovens e adultos para os desafios e oportunidades dessa nova era.

24. Entendo que o ensino médio e superior devem ser os pilares dessa transformação. As escolas e universidades precisam incorporar de maneira mais robusta e integrada as tecnologias digitais em seus currículos, não apenas como ferramentas auxiliares, mas como elementos centrais no processo de ensino-aprendizagem. A alfabetização digital deve ser uma prioridade, capacitando nossos estudantes a utilizar, criar e inovar com tecnologia.

25. Para que a mudança ocorra, é imprescindível que as políticas públicas sejam redesenhadas com foco na inovação e na inclusão digital. É preciso investir em infraestrutura tecnológica nas escolas e universidades, garantindo que todos os estudantes, independentemente de sua localização geográfica ou condição socioeconômica, tenham acesso às ferramentas necessárias para sua formação digital.

26. Além disso, a formação continuada de professores deve ser fortalecida. Educadores preparados são fundamentais para implementar essas mudanças e inspirar seus alunos. Devemos promover programas de capacitação que não apenas familiarizem os professores com as novas tecnologias, mas que também os habilitem a integrar essas ferramentas de maneira crítica e reflexiva em suas práticas pedagógicas.

27. Outra ação crucial é a revisão dos currículos. É preciso garantir que os conteúdos ministrados estejam alinhados com as demandas do mercado de trabalho contemporâneo, que exige cada vez mais habilidades tecnológicas, pensamento crítico e capacidade de resolução de problemas. A introdução de disciplinas focadas em programação, ciência de dados, inteligência artificial e outras áreas emergentes é essencial para que nossos jovens estejam preparados para as profissões do futuro.

28. Ainda nesse mesmo tema, aproveito a oportunidade para reiterar a necessidade de investimentos urgentes na construção de competências digitais pelo setor público, em todas as esferas. A Estratégia Nacional de Governo Digital, em fase final de elaboração, estabelece diretrizes claras para a modernização dos serviços, visando torná-los mais eficientes, acessíveis e centrados no cidadão. No entanto, para que essa estratégia seja bem-sucedida, é fundamental que os servidores públicos estejam devidamente capacitados para lidar com as novas tecnologias e processos digitais.

29. Essa capacitação é um dos pilares para acelerar o processo de transformação digital do setor público e envolve não apenas a formação técnica em ferramentas e sistemas digitais, mas também a promoção de uma cultura organizacional que valorize a inovação, a colaboração e a melhoria contínua.

30. Para tanto, faz-se necessário implementar programas de treinamento e de desenvolvimento que ofereçam aos servidores públicos as habilidades necessárias para utilizar e implementar soluções digitais de maneira eficaz.



31. Por fim, registro minha confiança de que o Congresso Nacional, imbuído da nobre missão de estabelecer diretrizes orçamentárias e direcionar a alocação de recursos para políticas e programas de âmbito nacional, saberá reconhecer a importância dessa temática, de modo a assegurar a destinação dos valores necessários para impulsionar a transformação digital da educação, bem como para sustentar a implementação da Estratégia Nacional de Governo Digital por todos os entes da federação.

32. A propósito, aproveito a oportunidade para registrar meus elogios ao Senador Eduardo Gomes, aos membros da Comissão Temporária Interna sobre Inteligência Artificial (CTIA) e da Comissão de Juristas (CJSUBIA) do Senado Federal e a todos os envolvidos com o tema, pelo aprimoramento significativo que promoveram na proposta legislativa de uma regulação brasileira da inteligência artificial, atualmente em discussão naquela casa.

33. Entendo que as contribuições oferecidas por este Tribunal de Contas da União, a partir de auditoria que fizemos sobre a matéria, foram importantes para auxiliar os trabalhos da CTIA e do eminente Relator Eduardo Gomes e subsidiar a evolução do referido Projeto de Lei. De igual modo, faço votos de que as observações que acabo de fazer, sobre a necessidade de investimentos da formação de cidadãos e servidores públicos para a era digital, bem como as imprescindíveis contribuições da iniciativa privada, sejam úteis ao Congresso Nacional e ao Poder Executivo na formulação de políticas e na alocação de recursos com essa finalidade.

Com essas considerações, reitero minha concordância com as conclusões do Relator, Ministro Vital do Rêgo, a quem parablenizo mais uma vez, juntamente com a sua assessoria e equipes técnicas do Tribunal de Contas da União.

Sala das Sessões, em 12 de junho de 2024.

AROLDO CEDRAZ
Ministro

Declaração de Voto

Sr. presidente, Sr. relator ministro Vital do Rego, Srs. ministros e ministros-substitutos, Sra. procuradora-geral.

Em nome da ministra do Planejamento e Orçamento, Simone Tebet, cumprimento a todas as senhoras e todos os senhores que nos assistem, aqui presentes e a distância.

A emissão do parecer prévio sobre os balanços e a execução orçamentária da União, um conjunto informativo denominado de prestação de contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, representação democrática da população brasileira, é uma das funções históricas deste Tribunal de Contas.

Uma função tão mais complexa quanto mais complexa se torna a Administração Pública, o processo orçamentário, e a institucionalidade política do País.

Uma função de auditoria, cada vez mais relevante nos contextos nacionais de todos os países, que requer uma estratégia de longo prazo de ampliação da capacidade institucional de executar auditorias financeiras e orçamentárias tecnicamente consistentes e robustas.

Uma função capaz de revelar problemas subjacentes relevantes, das mais diversas naturezas, a serem examinados profundamente por esta Corte, pelo Governo e pelo Congresso Nacional, no âmbito de suas competências constitucionais.

Esse é o caso, entre tantos outros, da situação atuarial da previdência, da cobrança da dívida ativa, do conhecimento real da situação fiscal da União, da higidez da observância do Orçamento aprovado e sancionado e de suas alterações segundo as regras constitucionais e legais, bem como do alcance das finalidades político-administrativas pretendidas.

É sempre necessário recordar que as preocupações com o orçamento público e as finanças do País estiveram no centro das razões de ser da criação do Tribunal de Contas no alvorecer da República tão bem e vigorosamente expostas por Rui Barbosa em 1890.

Sustentava o então ministro da Fazenda a “necessidade de tornar o orçamento uma instituição inviolável e soberana, em sua missão de prover às necessidades públicas mediante o menor sacrifício dos contribuintes, e a necessidade urgente de fazer dessa lei das leis uma força da nação.

Ressaltava que “nenhuma instituição é mais relevante, para o movimento regular do mecanismo administrativo e político de um povo, do que a lei orçamentária. Mas em nenhuma também havia maior facilidade a graves abusos.

E fazia reflexões que transcenderam sua geração: “se não pudermos chegar a uma vida orçamentária perfeitamente equilibrada, não nos será dado presumir que hajamos reconstituído a pátria, e organizado o futuro.”

Palavras que continuaram a ressoar ao longo do século 20 e ressoam neste século.

Palavras que devem permanecer na memória desta Corte em todos os trabalhos que realiza.

Portanto, é com muita satisfação que vemos os avanços que o País alcançou nas esferas orçamentária e fiscal, muito embora devamos reconhecer a necessidade de repensar a normatividade atual, o que corrigir e o que avançar, rapidamente.

E com satisfação que vemos a evolução de nossa capacidade, como entidade fiscalizadora superior, de auditar os balanços e a execução orçamentária como manda a Constituição e nossa lei orgânica, um avanço evolutivo intensificado estrategicamente há mais de 15 anos, e que vem permitindo a esta Corte entregar ao Congresso Nacional, ao Governo e à sociedade um parecer prévio, um trabalho de auditoria, de poder analítico cada vez mais profundo, em aprimoramento contínuo, e em linha com as prescrições legais e a melhores normas internacionais.

Esse é o modo de atuar absolutamente necessário na produção do parecer prévio, para emissão de opiniões de auditoria qualificadas, tecnicamente bem embasadas, como vemos no parecer, capazes de evidenciar robustamente questões importantes, produzir análises esclarecedoras e informativas, e subsidiar com objetividade, franqueza e confiabilidade o debate público.

Nestes termos, enaltecendo o trabalho elaborado pela Secretaria-Geral de Controle Externo, liderado pelo ministro relator Vital do Rego, acompanho seu voto quanto às opiniões de auditoria sobre os balanços gerais da União e a execução orçamentária, e as demais proposições que derivam dos achados reportados no relatório.

TCU, Sala das Sessões, 12 de junho de 2024.

WEDER DE OLIVEIRA
Relator

DECLARAÇÃO DE VOTO

(Parecer Prévio – Contas do Presidente da República – exercício de 2023)

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,
Demais autoridades presentes,
Senhoras e Senhores,

Por quase nove décadas, o Tribunal de Contas da União exerce a precuciente análise das contas anuais do Presidente da República, mediante o parecer prévio a ser emitido nesta assentada.

Conforme pontuei em ocasiões pretéritas, a atribuição constitucional ora exercida vai muito além da emissão formal de um parecer técnico. Seus efeitos se irradiam para o aperfeiçoamento da macrogestão governamental, em virtude das informações, análises e recomendações que produz.

De plano, endosso as análises e conclusões externadas no minudente Relatório apresentado pelo Ministro Vital do Rêgo, externando meu voto favorável à aprovação da minuta de Parecer Prévio ora submetida a este Plenário.

Ciente da completude e da boa qualidade das informações e análises trazidas pelo nobre Relator, e apenas para enriquecer o debate, permito-me breves apontamentos sobre um tema que entendo de suma relevância à eficiência da gestão governamental.

Refiro-me à qualidade da despesa pública.

Orientada pelo princípio administrativo da eficiência, fincado no *caput* do art. 37 da Constituição da República, a gestão da despesa deve otimizar o alcance e a efetividade de seus objetivos, essencialmente aqueles descritos no art. 3º da nossa Lei Maior, quais sejam: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; o desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza; a redução das desigualdades sociais e regionais; tudo culminando com a busca republicana do maior bem possível a todos, sem discriminações.

A oportunidade do tema fica mais evidente quando se considera que as presentes contas enfocam o último exercício do Plano Plurianual 2020-2023, executado nos termos do art. 165, §1º, da nossa Constituição.

Sob essa premissa, atenho-me ao capítulo referente aos Resultados da Ação Governamental, que, entre outras análises, avalia a qualidade e a confiabilidade das metas utilizadas e mensura seu alcance, além da aferir o desempenho das políticas públicas.

Foram doze os programas finalísticos analisados, a englobar as áreas de educação, saúde, habitação, assistência social, transporte terrestre, agropecuária sustentável, segurança pública e defesa nacional.

Em relação à **confiabilidade das metas**, o Relatório pontua que “Na maioria dos programas avaliados, foram encontradas fragilidades na confiabilidade dos dados constantes do PPA, mas somente em alguns casos essas falhas foram consideradas relevantes o suficiente para resultar na rejeição das metas”.

As verificações culminaram com 10% de reprovação entre as 79 metas analisadas (em um universo total de 350).

Entre os programas com ao menos uma meta rejeitada, citam-se: “Educação Básica de Qualidade”, “Inclusão Social por meio do Bolsa Família e da Articulação de Políticas Públicas”, “Moradia Digna”, “Transporte Terrestre e Trânsito” e “Agropecuária Sustentável”.

Foram identificados diversos fatores de prejuízo à confiabilidade das metas, entre os quais: dados desatualizados ou incompletos, diversidade de fontes e subíndices e falhas nos critérios de definição do indicador.

Apenas para ilustrar a natureza das falhas indicadas, uma das metas do programa “Transporte Terrestre e Trânsito” utilizou dados de mortes no trânsito do Datasus referentes a 2022 para apurar resultados de 2023.

Por outro lado, o Relatório informa, como fato positivo, “o desenvolvimento crescente de metodologia voltada a prover asseguração de informações não financeiras, tais como as informações de desempenho dispostas no PPA e nos relatos de desempenho governamental”.

E, nesse ponto, conclui que os “avanços ocorridos nos últimos anos são dignos de nota e devem ser reconhecidos”, embora ainda exista um grande potencial de aperfeiçoamentos.

Quanto ao **grau de alcance das metas**, o Relatório informa que, das 79 analisadas, 43% foram atingidas, 25% alcançaram 85% a 99% e 16% ficaram entre 50% e 85%.

Em termos gerais, 54 programas superaram 85% de atingimento de metas, o que equivale a 68% da amostra analisada, sendo 34 com 100% ou mais de alcance.

Em relação ao quadriênio 2016-2019, o Relatório anota “um avanço bastante significativo no alcance das metas do plano”.

No PPA 2016-2019, somente 29,8% das metas analisadas haviam sido atingidas, ao passo que no plano plurianual ora analisado, 43% foram alcançadas.

Porém, ainda persistem as oportunidades de melhoria, traduzidas na seguinte conclusão do Relatório:

“A inexistência de uma estratégia de longo prazo, a ausência de elo entre o planejamento de médio prazo e as políticas públicas executadas e a não utilização de indicadores-chave nacionais provocam, muitas vezes, um descolamento entre os dados apurados no PPA, os resultados das políticas e programas públicos e os macroindicadores nacionais e internacionais, o que reforça a necessidade de aprimoramento dos processos de elaboração dos indicadores e das metas do plano.” (conclusão do subitem 3.3).

Em arremate, o Relatório informa que o PPA 2024-2027 vem sendo objeto de acompanhamento contínuo por este Tribunal, objeto do Acórdão 2.516/2023-TCU-Plenário (relator: Ministro Jorge Oliveira), o que dispensou a emissão de recomendações na presente assentada.

Especificamente quanto à efetividade das ações governamentais com o objetivo de erradicação de pobreza e redução das desigualdades sociais, previsto no art. 3º da Constituição Federal, a questão foi objeto de análise no programa “Inclusão Social por meio do Bolsa Família e da Articulação de Políticas Públicas”.

Embora o Relatório não tenha coligido dados de 2023 – ainda não disponíveis no momento de sua conclusão –, o propósito de avaliação de resultados do PPA 2020-2023 foi atendido parcialmente com a obtenção de informações do período 2021-2022, a demonstrar redução do número de pessoas em situação de pobreza, de 36,7% para 31,6%, e em extrema pobreza, de 9,0% para 5,9%.

Acrescento que, após a conclusão da fase de coleta de dados do Relatório, foi publicado o resultado da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), a revelar que, em 2023, a taxa de pobreza caiu para 27,5%, mantendo, portanto, a tendência de queda.

Outro ponto referente à qualidade da despesa pública, à luz dos objetivos constitucionais assinalados, é a “**Regionalização dos Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios**”, objeto do capítulo 2 do Relatório.

Conforme observado historicamente, essa distribuição de benefícios tributários não se ajusta ao objetivo de redução das desigualdades regionais prevista no art. 3º da Lei Maior.

Os recursos continuam concentrados na região Sudeste, com 47,2% dos benefícios, enquanto as demais regiões ficaram com parcelas iguais ou inferiores a 20% cada, assim distribuídos: 9,9% para a Região Norte, 16,8% para o Nordeste, 10,0% no Centro-Oeste e 16,1% para o Sul.

Em termos de gastos tributários *per capita*, o menor valor coube à Região Nordeste, com R\$ 1.318,00/habitante, quando a média nacional quase dobra esse valor: R\$ 2.433/00/hab.

Em que pese a continuidade dessa tendência indesejável, sua causa preponderante é a maior concentração de agentes econômicos capazes de captar benefícios tributários nas regiões mais ricas do país, situação associada à própria natureza da renúncia tributária, associada à atividade econômica.

Já os benefícios financeiros e creditícios, relacionados a financiamentos concedidos por agências oficiais, apresentaram uma distribuição relativamente equilibrada entre as regiões.

Com essas breves considerações, concludo externando meus encômios ao Excelentíssimo Ministro Vital do Rêgo, relator das presentes contas, extensivos a todos os servidores do seu Gabinete e da Secretaria Geral de Controle Externo que colaboraram na construção de tão valioso Relatório, em subsídio ao Parecer Prévio aqui apreciado.

Dito isso, voto pela aprovação do Relatório e da minuta de Parecer Prévio ora apresentados.

É como Voto, Senhor Presidente.

TCU, Sala das Sessões, em 12 de junho de 2024.

ANTÔNIO ANASTASIA

Ministro