

## DECLARAÇÃO DE VOTO

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

Nesta oportunidade, o Tribunal de Contas da União exerce pela 78ª (septuagésima oitava) vez uma de suas mais relevantes competências, prevista no art. 71, I, da Constituição Federal: apreciar e emitir parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República.

O profundo exame realizado pelo relator desta matéria, o eminente Ministro José Jorge, aborda de forma técnica e imparcial os aspectos contábil, econômico, patrimonial e operacional da gestão pública federal. Com fulcro no resultado desse exame, o Congresso Nacional poderá exercer seu crivo político sobre as Contas do Presidente da República, consoante estabelecido no art. 49, IX, da Constituição Federal de 1988.

Dentre os inúmeros pontos relevantes examinados com esmero pelo relator, pretendo conferir destaque à infraestrutura e à dívida pública.

Os investimentos do setor público, principalmente em infraestrutura, são essenciais para garantir as condições necessárias para o crescimento sustentável da atividade econômica e, por via de consequência, para o desenvolvimento de nosso país. Caso esses investimentos não ocorram na medida necessária, uma eventual escassez de recursos energéticos ou a falta de condições adequadas para o escoamento da produção pode tornar ineficaz todo o esforço que vem sendo feito para incrementar o volume de recursos alocados à formação bruta de capital fixo.

Nesse contexto, o Plano Plurianual (PPA) relativo ao período 2012-2015, estabelecido pela Lei 12.593/2012, previu que 26,3% dos recursos constantes daquele plano deverão ser aplicados na área de infraestrutura. Também cabe destacar que, no exercício de 2012, os investimentos previstos no Orçamento Geral da União apresentaram um incremento de 37,6% em relação ao que foi observado no exercício anterior – passaram de R\$ 48,4 bilhões para R\$ 66,7 bilhões.

Contudo, parece ainda existir espaço para crescimento do valor alocado aos investimentos pelo Governo Federal, uma vez que esse valor correspondeu a 3,6% do montante global do Orçamento Geral da União (OGU).

Note-se que, nos cinco anos anteriores, esse percentual variou entre 2,8% (em 2007) e 3,5% (em 2010). Além disso, em 2011, as despesas com investimentos haviam experimentado uma queda para 2,9% do valor global do OGU. Assim sendo, constata-se que o percentual de investimentos não tem experimentado variações muito significativas.

Um dado preocupante no que concerne aos investimentos se refere à baixa execução orçamentária e ao elevado montante de recursos inscritos em restos a pagar não processados. Da dotação total de investimentos do OGU para 2012, apenas 58% foi empenhado no exercício.

Aduzo que, segundo dados extraídos do SIAFI, uma parcela equivalente a 66,8% do quantitativo empenhado foi inscrita em restos a pagar não processados ao final do exercício, o que representou um acréscimo em relação aos 64,7% observados ao final de 2011.

Várias são as possíveis causas desse baixo nível de execução, dentre as quais destaca-se a necessidade de obtenção de **superavit** primário. Cabe ressaltar que esse raciocínio não se aplica às obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), cujas despesas são desconsideradas para fins de apuração desse indicador.

No relatório das contas de 2012, relativas ao exercício de 2011, o relator apontou duas outras causas do baixo nível de execução orçamentária das despesas de investimento, a saber: a

deterioração da capacidade de gerenciar grandes obras de engenharia e projetos complexos e a baixa qualidade dos projetos básicos.

No relatório das contas ora em exame, o Ministro José Jorge aponta, além dos já mencionados fatores, dificuldades na obtenção da titularidade das áreas de realização dos empreendimentos e de licenciamento ambiental. O relator ressalta, ainda, que muitos empreendimentos tiveram sua execução comprometida por problemas na licitação, tanto na fase preparatória (elaboração dos orçamentos) quanto no decorrer dos procedimentos, inclusive em razão de disputas judiciais.

De outro giro, cumpre mencionar que as empresas estatais do setor produtivo realizaram despesas com investimentos nos respectivos ativos imobilizados da ordem de R\$ 94,8 bilhões em 2012, o que representa um incremento de 14,9% em relação ao exercício anterior.

Em 2012, essas empresas responderam por 58,7% dos investimentos federais. Verifica-se, portanto, que as empresas estatais desempenharam papel fundamental nos investimentos do setor público.

Com fulcro nessas considerações, verifica-se que a alocação de recursos para a realização dos investimentos públicos pode ser aperfeiçoada, em especial no que concerne à execução orçamentária e à consecução tempestiva das metas fixadas no Plano Plurianual e nas Leis de Diretrizes Orçamentárias.

Tendo em vista a relevância desses investimentos para a superação dos gargalos que dificultam o desenvolvimento econômico sustentável do país, considero que o Tribunal de Contas da União pode contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública por meio do acompanhamento dessas despesas.

Outro ponto que gostaria de destacar do bem elaborado relatório produzido pelo Ministro José Jorge refere-se à evolução da dívida pública.

A dívida bruta do governo geral (DBGG) - conceito que abrange a dívida externa dos governos das três esferas da federação, a dívida mobiliária da União, as operações compromissadas do Banco Central (Bacen), a dívida bancária dos entes das três esferas e a dívida assumida pela União por força da Lei 8.723/1993 - atingiu 58,69% do PIB em 2012, contra 54,15% em 2011, o que representou um aumento de 4,54 pontos percentuais. Em termos absolutos, o estoque dessa dívida apresentou incremento de 15,2% (de R\$ 2.243,6 bilhões para R\$ 2.583,9 bilhões).

Esse aumento substancial decorre de dois fatores. O primeiro e mais significativo deles refere-se às operações compromissadas do Bacen, que subiram de R\$ 341,9 bilhões em 2011 para R\$ 524,0 bilhões em 2012, ou 53,3%. O crescimento significativo dessas operações, que deveriam compor o "ajuste fino" do controle da liquidez do mercado, merece ser acompanhado pelo Tribunal, de modo a verificar se estão sendo efetuadas dentro dos propósitos específicos e observadas as normas de direito financeiro, em especial a vedação de o Banco Central financiar o Tesouro Nacional contida no § 1º do art. 164 da Constituição.

O segundo fator refere-se à dívida mobiliária do Tesouro Nacional, que subiu de R\$ 1.746,6 bilhões para R\$ 1.871,3 bilhões (aumento R\$ 124,7 bilhões ou 7%). Esse aumento pode ser atribuído basicamente às emissões não competitivas de títulos em favor de entidades gestoras de políticas públicas e programas oficiais de fomento, de R\$ 319,1 bilhões em 2011 para R\$ 406,9 bilhões em 2012, ou incremento de 27,5% no ano.

De outro lado, o indicador da dívida líquida do setor público (DLSP) apresentou elevação de apenas 2,75% (de R\$ 1.508,5 bilhões para R\$ 1.550,1 bilhões). Em relação ao PIB, houve decréscimo de 1,2%, o que poderia revelar uma melhoria da situação fiscal do País.

Contudo, o indicador da DBGG não pode ser ofuscado pelos resultados aparentemente positivos da DLSP, uma vez que os ativos deduzidos para se chegar ao conceito de DLSP possuem características distintas em relação à própria dívida quanto à liquidez, rentabilidade e risco. Ou seja, as obrigações assumidas pelo governo não se equiparam aos seus créditos em carteira.

Ademais, como bem mencionou o relator, as emissões não competitivas de títulos públicos têm impacto negativo na taxa implícita da DLSP, de molde a mitigar os efeitos da redução da Selic no

custo da dívida pública. Nessa linha, para uma redução de 14,8 pontos percentuais verificada na Selic (de 23,3%, em 2003, para 8,5%, em 2012), a taxa implícita caiu apenas 2,5 pontos percentuais (de 17,5% para 15,0%).

O mercado, ao avaliar a situação fiscal do País e, por conseguinte, a exposição do governo, não deixará de considerar a evolução da dívida bruta para a formação de suas expectativas. Ainda que parte do aumento do endividamento seja revertida para a melhoria da infraestrutura nacional ou de investimentos do setor privado por meio dos financiamentos concedidos pelo BNDES, com os possíveis efeitos positivos daí advindos, há de se ter cautela com o gerenciamento da dívida, haja vista os impactos negativos de curto e médio prazos na execução orçamentária, inclusive nas rubricas de investimento. Isso, sem olvidar que as operações realizadas pelo BNDES e agências de fomento não estão isentas de risco.

Feitas essas considerações, acompanho as propostas formuladas pelo ilustre relator, cujo trabalho mais uma vez louvo, e estendo meus cumprimentos a toda a equipe técnica da Secretaria de Macroavaliação Governamental - Semag, que tão bem assessorou o Ministro José Jorge e o Tribunal de Contas da União no cumprimento de uma de suas mais significativas competências constitucionais.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 29 de maio de 2013.

BENJAMIN ZYMLER

Ministro