

TC 005.956/2014-5

Natureza: Contas do Governo de 2013

Relator: Ministro Raimundo Carreiro

**DECLARAÇÃO DE VOTO
MINISTRO AROLDO CEDRAZ**

Senhor Presidente,
Senhor Relator,
Senhora Ministra,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Autoridades presentes, as quais cumprimento pelas honrosas presenças;

Senhoras e Senhores,

Nesta data, o Tribunal de Contas da União reúne-se na sua composição Plena para exercer a nobre competência constitucional de examinar e emitir Parecer Prévio sobre as Contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, no presente caso, aquelas relativas ao exercício de 2013.

O processo de prestação de contas pelo Governo, seguida pela apreciação técnica realizada por este Tribunal e ultimada pelo julgamento a cargo do Congresso Nacional, configura-se, nos termos do arcabouço institucional brasileiro, como a instância máxima da *accountability* governamental.

Esse mecanismo de prestação de contas constitui, assim, um dos pilares do Estado democrático e de direito, cuja confiabilidade requer fiscalização externa e independente, no caso brasileiro, implementada mediante o controle efetuado por esta Corte de Contas.

O eminente Relator, Ministro Raimundo Carreiro, apresenta Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas prestadas pela Senhora Presidente da República, Dilma Rousseff, relativas ao exercício findo, no qual abordou os diversos temas que a compõem, com a percuciência que lhe é peculiar, permitindo, com isso, vislumbrar-se com clareza os principais resultados obtidos pela União naquele ano.

Meus cumprimentos, portanto, ao nobre Relator, pela qualidade do Relatório e do Parecer Prévio que submete à apreciação deste Plenário. Registro, também, desde logo, o meu apoio e a minha anuência à proposta de encaminhamento apresentada por Sua Excelência.

A abrangência do trabalho apresentado pelo Ministro Raimundo Carreiro dispensaria maiores comentários a respeito da análise realizada nos demonstrativos e demais documentos que compõem as Contas em exame.

Considerando, entretanto, os registros consignados por Sua Excelência, os quais revelam a continuidade do quadro econômico, com baixo crescimento, inflação alta, endividamento em expansão, baixos níveis de investimento, carga tributária elevada, entre outros, entendo indispensável apresentar algumas considerações a respeito do assunto.

Nesse sentido, destacarei apenas alguns aspectos relacionados a dois dos temas tratados nas Contas, no caso, o nível de investimentos e de renúncia de receitas.

Se não bastasse o baixo nível de investimento realizado no exercício, pode-se observar do Parecer do eminente Relator a reduzida execução orçamentária das despesas empenhadas a esse título, bem como o elevado montante de recursos inscritos em restos a pagar não processados.

Com efeito, verifica-se que dos R\$ 66,7 bilhões empenhados em investimentos, em 2013, cerca de 71% foram inscritos em restos a pagar não processados ao final do exercício, sendo que, em alguns casos, como nas funções Comércio e Serviços, Desporto, Lazer e Urbanismo, este percentual foi superior a 90%.

O estoque de restos a pagar tem aumentado substancialmente nos últimos anos. No período de 2009 a 2013, o acréscimo foi da ordem de 90%, alcançando, no final deste último ano, a cifra de R\$ 219 bilhões, representando um crescimento de 24% em relação ao exercício de 2012.

Considerando a importância dos investimentos públicos, especialmente em infraestrutura, para a garantia das condições necessárias ao crescimento sustentável da economia brasileira, esse baixo índice de aplicação de recursos nesse segmento, aliado ao pouco expressivo percentual de execução das despesas empenhadas, não poderia ocorrer outro resultado que não o baixo nível da atividade econômica em nosso País.

O outro aspecto importante que merece destaque diz respeito às renúncias de receitas federais, as quais tiveram expansão relevante no exercício de 2013, alcançando a quantia de R\$ 281,4 bilhões, sendo R\$ 175,5 bilhões de benefícios tributários, R\$ 42,7 bilhões de benefícios tributários-previdenciários e R\$ 63,2 bilhões de benefícios financeiros e creditícios. Consoante destacado pelo eminente Relator, o montante das renúncias superaram as despesas realizadas (líquidas) em algumas das principais funções do orçamento da União, como é o caso da Saúde, com R\$ 84 bilhões, e da Educação com R\$ 79 bilhões.

A par de todas as fragilidades estruturais identificadas em auditorias do Tribunal na gestão das políticas públicas relacionadas a esse instrumento, com destaque para as deficiências nas etapas de monitoramento e avaliação, tais desonerações tiveram um grande impacto na diminuição das receitas dos Estados e Municípios, considerando que parte dos tributos renunciados são compartilhados entre a União e os demais Entes da Federação, como é o caso dos Impostos sobre a Renda - IR e sobre os Produtos Industrializados - IPI.

Nesse quesito, o Nordeste foi a região com maior impacto negativo, com a redução dos repasses aos Fundos Constitucionais e de Participação dos Estados e dos Municípios. Ou seja, mais um fator a contribuir para o aprofundamento das desigualdades regionais, já tão evidenciadas e sentidas pelos habitantes daquela Região.

Conforme ressaltai na oportunidade do exame das Contas do Governo relativas ao exercício de 2012, sem a mitigação das desigualdades regionais vivenciadas em nosso País, torna-se difícil a superação das dificuldades estruturais enfrentadas pela economia brasileira.

Abordados, portanto, esses temas relativos às Contas em exame, passo a destacar os aspectos atinentes à evolução na melhoria da elaboração e apresentação do Parecer Prévio sobre as Contas de Governo, intensificada a partir do exame das Contas de 2010, quando o Tribunal buscou o envolvimento de diversos setores da sociedade, do Poder Legislativo e do Poder Executivo, na busca de subsídios para o aperfeiçoamento do produto a ser entregue ao Congresso Nacional.

Nas Contas seguintes de 2011, foram incorporadas no Parecer apresentado pelo eminente Relator, Ministro José Múcio Monteiro, relevantes contribuições decorrentes dos resultados preliminares do projeto de Revisão por Pares, realizado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, sobre as atividades de elaboração do mencionado documento. Entre as mudanças implementadas, inclui-se a integração do planejamento relativo às Contas do Governo com o planejamento do Tribunal.

O aprimoramento prosseguiu nas Contas do exercício de 2012, relatadas pelo nobre Ministro José Jorge, desta feita, com o desdobramento do Relatório por Comissão Temática do Congresso Nacional e a aderência do Parecer sobre as Contas aos padrões internacionais de auditoria financeira.

Na apreciação em curso, o ilustre Relator, Ministro Raimundo Carreiro, apresenta inovações importantes que irão contribuir para a continuidade do processo de aperfeiçoamento do Relatório e do Parecer sobre as Contas da República, entre as quais pode ser destacada a nova abordagem adotada na análise das ações setoriais do Governo Federal.

Com isso, o resultado da atuação governamental passou a ser avaliado a partir de programas temáticos e objetivos do Plano Plurianual, selecionados por critérios de materialidade e relevância, em vez de ser feito por funções orçamentárias, como nos exercícios anteriores.

Está em curso, também, o processo de profissionalização da auditoria do Balanço Geral da União, cujo objetivo é verificar a confiabilidade das informações patrimoniais, orçamentárias e financeiras do Governo Federal.

Nesse sentido, estamos fortalecendo a **auditoria financeira**, no âmbito do Projeto financiado pelo Banco Mundial, que visa a ampliar a capacidade institucional do Tribunal para assegurar que sejam submetidos à sociedade dados fidedignos e suficientes sobre as finanças públicas, cuja integridade é condição essencial para o aumento da confiança dos brasileiros e da comunidade internacional em nosso País, principalmente os investidores.

Em breve, deverei apresentar a este Plenário uma proposta de convergência aos padrões e às boas práticas internacionais, já que sou Relator da Estratégia de Fortalecimento da Auditoria Financeira, que está sendo desenvolvido no âmbito da Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag.

Com isso, o Tribunal terá, então, um portfólio completo de instrumentos de fiscalização, abarcando tanto a tradicional auditoria de conformidade de atos e contratos e a recente e avançada auditoria de desempenho, quanto a robusta e abrangente auditoria financeira anual das prestações de contas dos órgãos e entidades da Administração Federal.

Se devemos, portanto, reconhecer o quanto temos progredido no exame das Contas do Governo, necessitamos, também, concentrar-nos nos desafios que o futuro lança, quais sejam: a) trazer para o debate público grandes temas macroeconômicos, como a dívida soberana e as contas externas, com seus reflexos sobre a ação governamental e o desenvolvimento nacional; b) abordar os grandes desafios que se impõem ao País, com as demandas crescentes por maior produtividade e competitividade; c) entregar ao Congresso Nacional um produto com qualidade cada vez maior, que possa ser utilizado pelo Parlamento brasileiro como um instrumento para a plena realização de sua missão institucional; d) fornecer aos cidadãos um instrumento efetivo de *accountability*, que possa contribuir para o ideal de transparência e controle social, integrando-nos às aspirações democráticas das Nações Unidas.

A compreensão dessas necessidades, por seu turno, exige que esta Corte de Contas seja capaz de avançar ainda mais no aprimoramento da apreciação da Prestação de Contas do Presidente da República.

Como resultado dos esforços empreendidos pelo Tribunal no fortalecimento da auditoria financeira, minha expectativa é que a capacidade de comunicação do Tribunal com o Congresso Nacional e a sociedade possa ser cada vez melhor. A nova agenda das Nações Unidas para o desenvolvimento sustentável impõe um papel decisivo para as Entidades Superiores de Fiscalização e esta Corte de Contas está consciente disso, em defesa da sociedade.

Devemos também ter a pretensão de sermos capazes de comparar a prestação de contas de cada ministério e avaliar aqueles que gerenciam melhor os seus recursos orçamentários e ativos, de modo que essa informação possa ser determinante no processo de elaboração do orçamento.

Nesse sentido, a lógica orçamentária poderia ser alterada, de forma a privilegiar com mais recursos aqueles órgãos, entidades e programas que utilizem melhor as receitas e não aqueles que gastam mais. Essa é a quebra de paradigma que o Brasil necessita adotar.

Esperamos, ainda, que as Contas possam induzir o Governo a buscar a **produtividade na economia** e, para isso, o primeiro passo é ser produtivo na utilização de recursos orçamentários e de seus ativos. Com essa mudança de postura, os controles realizados pelo Tribunal, pelo Parlamento e pela sociedade poderiam ser mais estratégicos, buscando observar em que medida a ação governamental consegue melhorar a situação econômica e social dos cidadãos brasileiros.

Quando se fala em gestão de recursos públicos, transparência é um requisito para a governança democrática e efetividade é sinônimo de cidadania. O desperdício de recursos no setor público é um atentado contra a dignidade da pessoa humana e, por isso, a eficiência é um princípio constitucional aplicável tanto na gestão quanto no controle dos recursos públicos.

Com essas considerações, reitero meu apoio às conclusões e propostas do eminente Ministro Raimundo Carreiro, a quem mais uma vez parablenizo pela condução dos trabalhos que resultaram na significativa contribuição que o Tribunal ora oferece ao Parlamento brasileiro e à sociedade.

Estendo meus elogios à equipe técnica do Gabinete do Relator e às unidades do Tribunal, especialmente, à Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag, na pessoa do seu Secretário, Marcelo Barros, pela contribuição à elaboração do competente trabalho trazido a este Plenário.

Sala das Sessões, em 28 de maio de 2014.

AROLDO CEDRAZ

Ministro