

VOTO

Submeto, nesta sessão extraordinária, à apreciação deste Egrégio Plenário, dentro do prazo constitucional, o relatório e o projeto de parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Presidente da República, Excelentíssimo Senhor Michel Miguel Elias Temer Lulia, referentes ao período de 1/1 a 31/12/2017.

2. Esta é a 83ª vez que o Tribunal de Contas da União desempenha tão relevante tarefa, no intuito de subsidiar o Congresso Nacional com elementos técnicos para emitir seu julgamento e, assim, atender à sociedade, no seu justo anseio por transparência e correção na gestão dos recursos públicos.

3. O exame da Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR) constitui a mais nobre e complexa atribuição constitucional desta Corte, seja por sua abrangência, seja por seu significado, diretamente atrelado ao dever de prestar contas do dirigente máximo da República e às características inerentes ao Estado Democrático de Direito.

I – INTRODUÇÃO

4. A Constituição Federal de 1988 define, em seu art. 71, inciso I, que compete ao Tribunal de Contas da União apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que será elaborado em sessenta dias após o seu recebimento.

5. Por sua vez, o art. 36 da Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU), em seu parágrafo único, estabelece que as contas prestadas pelo Presidente da República consistirão “nos balanços gerais da União e no relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o § 5º do art. 165 da Constituição Federal”.

6. Assim, o exame das contas empreendido pelo TCU, que visa prover informações técnicas ao Poder Legislativo, a quem compete julgá-las, compreende a opinião sobre (i) a fidedignidade das demonstrações contábeis consolidadas da União; e (ii) a regularidade acerca da execução dos orçamentos da União, em especial no que tange ao atendimento a princípios e diretrizes estabelecidos na Constituição, na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA).

7. Nesse sentido, a opinião emitida pelo TCU no âmbito da análise das contas se constitui (i) do parecer prévio, no qual estão explicitadas as conclusões sobre a fidedignidade das demonstrações contábeis e a regularidade da execução orçamentária, bem como a recomendação pela sua aprovação, aprovação com ressalvas ou rejeição; e (ii) do relatório, no qual estão detalhados os fatos e as análises que fundamentam pormenorizadamente o parecer.

8. Necessário delimitar que esta Corte de Contas emite parecer prévio apenas sobre as contas prestadas pelo Presidente da República, uma vez que as contas relativas aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público são objeto de efetivo julgamento pelo TCU em processos específicos. Não obstante, o parecer prévio contempla informações sobre os demais poderes, traduzindo-se num detalhado panorama das contas públicas federais.

9. Feita esta breve introdução, passo a comentar as questões centrais tratadas no presente parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Presidente da República relativas ao exercício de 2017.

II – CONJUNTURA ECONÔMICA, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA**Cenário Macroeconômico Brasileiro**

10. De modo geral, observou-se, durante o ano de 2017, melhoria no ambiente macroeconômico nacional, cujos indicadores apresentaram, em maior ou menor grau, recuperação quando comparados ao recente quadro recessivo enfrentado pelo país.
11. A inflação medida no ano, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), alcançou o percentual de 2,95%, abaixo do limite inferior da meta de inflação para o período estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) em 4,5%, com margem de 1,5 p.p. para mais ou para menos.
12. De se observar que a inflação anual, depois de ter alcançado, em 2015, o patamar de 10,67%, seu maior valor nos últimos dez anos, sofreu forte redução, apresentando o percentual de 6,29% relativamente ao ano de 2016 e, como já dito, de 2,95% em 2017.
13. No mesmo período, a taxa básica de juros, taxa Selic, que reflete a política monetária e que representa o principal componente das taxas de captação de recursos no mercado pelo Governo Federal, passou de 13,65% a.a., em 2016, para 7% a.a., em 2017, taxa esta fortemente influenciada pela tendência de queda da inflação ao longo do ano de 2017.
14. A redução da taxa Selic e do índice inflacionário acarretou também, por consequência, uma retração na taxa de juros real, que passou de 7,36% a.a., em 2016, para 4,05% a.a., em 2017. A queda da taxa de juros real reflete um cenário de baixa inflacionária, porquanto decorre tanto da redução da inflação corrente quanto das expectativas inflacionárias.
15. A taxa de desocupação da população apontou queda de 1,9 p.p. durante o exercício de 2017, passando de um percentual de 13,7% relativo ao trimestre móvel de janeiro a março, representando 14,2 milhões de pessoas sem trabalho, para 11,8% referente ao último trimestre do exercício, o equivalente a 12,3 milhões de pessoas. Todavia, não se pode afirmar que há uma tendência sustentável de queda da taxa de desocupação, em vista dos aumentos por ela experimentados já nos primeiros meses de 2018.
16. O Produto Interno Bruto (PIB) avançou, em 2017, 0,98% em termos reais, quando comparado ao exercício de 2016, passando de R\$ 6,26 trilhões para R\$ 6,56 trilhões, após dois períodos consecutivos de retração, com quedas de 3,54% e 3,46%, ao final dos anos de 2015 e 2016, respectivamente.
17. Se, por um lado, o setor do agropecuário foi o principal responsável pela elevação do PIB, com taxa de crescimento de 13% em 2017, por outro, a retração de 5% observada no setor de construção, no mesmo período, impactou o cálculo desse indicador de forma negativa.
18. A carga tributária com relação ao PIB, quando comparada com os exercícios de 2016 e 2017, manteve-se praticamente constante, passando de 32,37% para 32,36%, correspondendo a uma arrecadação de tributos em 2017 da ordem de R\$ 2,1 trilhões e fazendo com que o Brasil se situasse abaixo de países desenvolvidos da Europa, como França (53,1%) e Reino Unido (36,5%), mas acima de países do Brics, como China (27,5%) e Índia (21,1%).
19. Por fim, cabe o registro de que a balança comercial brasileira apresentou superávit de US\$ 67 bilhões ao final do exercício de 2017, 40,5% superior ao saldo de US\$ 47,7 bilhões obtido em 2016, considerando os volumes de exportações de R\$ 217,7 bilhões e de importação de R\$ 150,7 bilhões. Esse desempenho, contudo, não foi suficiente para tornar superavitário o saldo das

transações correntes do Balanço de Pagamentos, que reflete as relações comerciais do Brasil com outros países, cujo saldo deficitário passou de US\$ 23,5 bilhões, ao final de 2016, para US\$ 9,7 bilhões, ao final de 2017.

Política Fiscal

20. A política fiscal visa garantir a gestão financeira equilibrada dos recursos públicos, com vistas a assegurar estabilidade e crescimento econômico, bem como uma trajetória sustentável da dívida pública.

21. Para o ano de 2017, a meta fiscal de resultado primário foi inicialmente fixada, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício de 2017 (LDO 2017), Lei 13.408/2016, como deficitária em R\$ 142 bilhões, dos quais R\$ 139 bilhões relativos ao déficit primário para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), resultado primário do Governo Central, e R\$ 3 bilhões correspondentes ao déficit das empresas estatais federais.

22. Posteriormente, no curso do exercício, a Lei 13.480/2017 alterou as metas fiscais das LDOs de 2017 e 2018, estabelecendo a nova meta de déficit de resultado primário para o ano de 2017 em R\$ 162 bilhões, composto pelos déficits dos OFSS (Governo Central) de R\$ 159 bilhões e das empresas estatais de R\$ 3 bilhões.

23. Ao final do exercício, o Governo Federal atingiu um déficit primário de R\$ 119,4 bilhões, dos quais R\$ 118,4 bilhões relativos ao Governo Central e R\$ 952 milhões correspondentes às empresas estatais, resultado primário abaixo da meta de déficit estabelecida em R\$ 162 bilhões e do valor alcançado em 2016, de R\$ 159,5 bilhões.

24. A melhora do resultado primário, quando comparado ao resultado de 2016, decorreu tanto do crescimento da receita primária líquida, no montante de R\$ 28,1 bilhões, em razão da elevação de receitas de concessões e permissões de serviços públicos à iniciativa privada e do incremento na arrecadação de impostos, quanto da redução das despesas primárias em R\$ 13,2 bilhões, em especial, das discricionárias.

25. Há que se registrar a atuação tempestiva desta Corte de Contas, que, ainda em julho de 2017, emitiu alerta ao Poder Executivo relativamente ao risco de não alcance da meta fiscal anual, em razão da possibilidade de frustração de receitas de concessões no valor de R\$ 19,3 bilhões.

26. Com relação ao resultado nominal do Governo Central, que inclui o resultado primário e os juros nominais pagos, foi apresentado déficit de R\$ 459,3 bilhões (-7,0% do PIB), confirmando tendência de redução observada desde de 2015, quando o resultado nominal alcançou o seu pior patamar, de R\$ 513,9 bilhões (-7,6% do PIB).

27. Embora o resultado fiscal de 2017 tenha sido melhor do que o do ano anterior, com déficits menores nos resultados primário e nominal, quando se analisa a série histórica desde 2008, observa-se uma deterioração da situação fiscal do País a partir de 2013, que apresentava, àquela ocasião, resultado primário superavitário de R\$ 75,3 bilhões e resultado nominal deficitário de R\$ 110,6 bilhões.

Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios

28. Os benefícios tributários, financeiros e creditícios tendem a impactar o resultado fiscal, pois reduzem a arrecadação de receitas pelo Estado. Considerando o atual contexto de restrição fiscal enfrentado pela União, os valores associados a esses benefícios devem ser sopesados em virtude do seu impacto nas contas públicas.

29. Em 2017, tais benefícios alcançaram o montante de R\$ 354,72 bilhões, correspondendo a 5,4% do PIB e a 30,7% da receita primária líquida. Quando se analisa a distribuição desse montante por região geográfica, observam-se os seguintes valores: Sudeste, 46,0%; Sul, 16,3%; Nordeste, 16,2%; Centro-Oeste; 11,2%; e Norte, 10,3%. Em valores per capita, a região Centro-Oeste recebeu R\$ 2.502,50 por habitante, seguida pelas regiões Norte (R\$ 2.038,90), Sul (R\$ 1.950,00), Sudeste (R\$ 1.877,30) e Nordeste (R\$ 1.002,1).

30. No período 2003-2017, os benefícios tributários, financeiros e creditícios passaram de 3,0% do PIB, em 2003, para 5,4% em 2017, conforme dito, atingindo o máximo de 6,7% em 2015. Do valor total desses benefícios, R\$ 270,40 bilhões se referem a benefícios tributários (gastos tributários), que envolve, entre outros, as isenções tributárias e as desonerações de folha de pagamento, e R\$ 84,32 bilhões são relativos a benefícios financeiros e creditícios, a exemplo dos recursos destinados ao Fies, ao Programa Minha Casa Minha Vida e ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

31. Vale ressaltar que o atual patamar observado de renúncia fiscal (5,4% do PIB) é de tal magnitude que pode ter afetado o equilíbrio das contas públicas em 2017. Cito que, no período de 2003-2008, as renúncias fiscais alcançaram em média 3,4% do PIB, percentual que, por hipótese, replicado para o ano de 2017, corresponderia a uma renúncia de R\$ 223 bilhões, ou seja, R\$ 131 bilhões a menos do que o montante observado em 2017. Tal economia, em 2017, seria suficiente para cobrir o déficit primário registrado de R\$ 118,4 bilhões ou para suprir praticamente a metade do déficit previdenciário agregado.

32. Os benefícios tributários instituídos somente em 2017, de acordo com a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), geraram uma redução de arrecadação estimada em R\$ 700 milhões. Para os exercícios de 2018, 2019 e 2020, esse impacto é da ordem de, respectivamente, R\$ 18,7 bilhões, R\$ 21,1 bilhões e R\$ 23,8 bilhões.

33. A distribuição per capita dos gastos tributários de natureza social, em 2017, indicou forte concentração desses gastos na região Sudeste (R\$ 884,00), em detrimento das regiões Norte (R\$ 161,00) e Nordeste (R\$ 220,00), que apresentam piores indicadores econômicos e sociais. Tal situação pode revelar que o mecanismo de geração dos benefícios tributários, em especial os de natureza social, requer melhorias caso seja buscada a redução das desigualdades regionais e sociais, nos termos do que estabelece a Constituição Federal.

34. Nesse escopo, considero preocupante o patamar de gastos tributários de 2017 frente ao atual quadro fiscal, o que pode gerar impacto direto na capacidade do Estado para financiar as políticas públicas inseridas no orçamento da União.

35. Houve um esforço para reduzir os benefícios financeiros e creditícios de 2017 da ordem de 26,9% em relação a 2016. Estes benefícios, em 2017, foram destinados aos setores produtivo (R\$ 43,95 bilhões), social (R\$ 29,54 bilhões) e agropecuário (R\$ 10,83 bilhões).

36. No tocante a empréstimos e financiamentos com recursos do orçamento da União, consta da prestação de contas do Presidente da República referente a 2017 (PCPR 2017) informação de que o Tesouro Nacional repassou às agências financeiras o montante de R\$ 30,7 bilhões e recebeu R\$ 11,03 bilhões, o que resultou no valor líquido de financiamento de R\$ 19,67 bilhões, correspondente a 1,7% da receita líquida da União em 2017 (R\$ 1,15 trilhão).

37. Verificou-se, na PCPR 2017, que foi registrado a menor o valor de R\$ 576 milhões relativamente ao Fies. Desse modo, cumpre recomendar ao Governo federal que passe a informar, na PCPR, os valores de todas as rubricas (amortização, juros, multas e outras) referentes à restituição ao

Tesouro Nacional dos recursos do Fies e demais fundos ou programas anualmente decorrentes de empréstimos e financiamentos.

38. Em 2017, a União repassou ao BNDES o montante de R\$ 15,7 bilhões referente a benefícios creditícios decorrentes das operações realizadas, correspondendo a 28% do total de benefícios financeiros e creditícios concedidos a todas as agências de fomento. O montante repassado em 2017 indica uma redução de 46,3% em relação ao observado em 2016, tanto em função da redução dos valores emprestados como também pela redução da diferença entre as taxas de juros recebidos dos empréstimos e a taxa média de juros pagos pelo Tesouro Nacional na captação de recursos junto ao mercado.

39. Não poderia deixar de me reportar à Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) sobre renúncia de receitas (TC 015.940/2017-9), apreciada nos termos do Acórdão 1.270/2018-TCU-Plenário, **Relator Ministro José Múcio**, em vista da relevância dos achados constatados que apontaram para o fato de que: (i) 44% dos gastos tributários se referem a políticas públicas para as quais não existe a definição de um órgão gestor responsável pela avaliação dos resultados pretendidos; e (ii) aproximadamente 85% dos gastos tributários constantes do demonstrativo de gastos tributários (DGT) se referem a renúncias tributárias instituídas sem prazo de vigência.

Recuperação de Créditos Tributários

40. Ao final de 2017, o montante de créditos a recuperar pela União registrou crescimento de 7,1% em relação a 2016, atingindo a cifra de R\$ 3,55 trilhões, o que corresponde a 54,2% do PIB.

41. Por seu turno, o estoque de créditos de natureza não tributária e tributária (fazendária e previdenciária) da União inscritos na dívida ativa teve crescimento em 2017 de 8,1% em relação a 2016, alcançando R\$ 2,08 trilhões, ao passo que a arrecadação desses créditos atingiu R\$ 21,95 bilhões (1,05% do estoque). Esse percentual de arrecadação foi ligeiramente superior ao de 2016 (0,77%) e decorreu dos programas de parcelamento especial instituídos em 2017 no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), com destaque para o Programa Especial de Regularização Tributária (Pert).

42. Esse resultado da arrecadação, todavia, mostra-se aquém das expectativas e indica reduzida capacidade de recuperação dos créditos regularmente inscritos em dívida ativa, aspecto reiteradamente constatado ao longo dos últimos exercícios. Tal fato foi ressaltado em recente estudo elaborado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), ao concluir que os parcelamentos tributários não são instrumentos eficazes de recuperação das dívidas, além de causarem efeitos nocivos na arrecadação tributária corrente, uma vez que o contribuinte protela o recolhimento dos tributos, aguardando um novo parcelamento especial, o que dissemina uma cultura de não pagamento na expectativa de lançamento de novos programas.

43. Não poderia deixar de mencionar que, sob o aspecto fiscal, a receita arrecadada proveniente da dívida ativa teve baixa representatividade (1,6%) no montante das receitas primárias totais de 2017.

Dívida Pública

44. A dívida pública representa o montante de recursos levantado pelo Governo junto ao setor privado e às agências multilaterais para financiar suas ações, inclusive as pretéritas, cuja mensuração restringe-se ao setor público não financeiro.

45. A Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), que abrange as dívidas da União, estados, Distrito Federal e municípios, aumentou, durante o exercício de 2017, R\$ 476,2 bilhões, alcançando o montante de R\$ 4,85 trilhões, passando de 69,8% para 74% do PIB. Já a Dívida Líquida do Setor

Público (DLSP) elevou-se em R\$ 490 bilhões, alcançando o montante de R\$ 3,38 trilhões ou 51,6% do PIB ao final de 2017.

46. Apenas em termos comparativos, enquanto o nível de endividamento bruto brasileiro alcança 74% do PIB, na Índia esse valor é de 68,7%, na China, 47,6% e, na Rússia, 17,4%. O número está acima, inclusive, da média do endividamento bruto observado nos países da América Latina, que alcança 61%.

47. Tanto a Dívida Bruta do Governo Geral quanto a Dívida Líquida do Setor Público apresentaram expansão acelerada desde o ano de 2014, quando, respectivamente, passaram de 56% para 74% do PIB, e de 21,6% para 51,6% do PIB, notadamente, em razão dos elevados déficits fiscais e da retração do PIB observados no período.

48. Especificamente em relação ao endividamento bruto, o seu incremento decorreu, principalmente e em maior medida, da elevação da dívida mobiliária do Tesouro Nacional, com a emissão de títulos, que, apenas entre os anos de 2016 e 2017, passou de R\$ 2,97 trilhões para R\$ 3,42 trilhões.

49. O custo médio anual da dívida bruta brasileira está entre os maiores do mundo, no patamar de 6,7% do PIB. Referido custo corresponde à relação entre o total de juros nominais do governo geral pagos no período, de R\$ 439,8 bilhões, e o PIB do exercício de 2017.

50. Dados da OCDE revelam, por exemplo, que a China e o Chile gastam anualmente com o pagamento de juros, em média, 0,9% de seus PIBs, enquanto que esse mesmo índice atinge os patamares de 0,5% na Rússia, 3,6% na África do Sul, 4,1% nos países da América Latina e apenas 2% nos países emergentes.

51. A dívida pública constitui importante componente da gestão fiscal, razão pela qual seu estoque e fluxos devem ser permanentemente monitorados pela sociedade. O TCU, nesse contexto de vigilância constante, realizou fiscalizações importantes sobre o tema nos últimos anos, como o levantamento com o objetivo de conhecer os processos relacionados à gestão da dívida pública e identificar os riscos mais relevantes.

52. Mais recentemente, realizou auditoria para avaliar os principais fatores determinantes para a evolução da dívida pública federal no período de vigência da LRF. A auditoria originou de solicitação do Congresso Nacional e resultou no Acórdão 1.084/2018-TCU-Plenário, de relatoria do **Ministro Aroldo Cedraz**. Dentre outras questões, o trabalho enfatizou a importância do estabelecimento de limites para os montantes das dívidas mobiliária e consolidada da União no controle do endividamento público federal.

Resultado Previdenciário e Despesas com Militares Inativos

53. A previdência pública abrange o regime geral (RGPS – urbano e rural), o regime próprio dos servidores civis (RPPS) e a despesa com os militares inativos. O resultado previdenciário representa a diferença entre receitas e despesas afetas a esses regimes de previdência. Adicionalmente, e apenas para fins de análise conjunta, foram computados os valores referentes aos militares.

54. Em 2017, o resultado atingiu um déficit de R\$ 268 bilhões (4% do PIB), sendo R\$ 72 bilhões do RGPS – urbano (26,8% do total do déficit), R\$ 111 bilhões do RGPS – rural (41,4% do total), R\$ 47 bilhões do RPPS – civis (17,6% do total) e R\$ 38 bilhões relativamente aos militares (14,2% do total).

55. O resultado previdenciário vem apresentando sucessivos déficits, em especial a partir de 2015, quando passaram a sofrer fortes elevações em decorrência dos resultados negativos no âmbito dos benefícios rurais e urbanos do RGPS.

56. A previdência urbana do regime geral apresentou resultados superavitários no período 2009-2015. Entretanto, ainda em 2015, a arrecadação registrou redução de 6,75%, em relação ao ano anterior, tendência de queda que foi mantida nos exercícios seguintes de 2016 e 2017, em vista de elevadas taxas de desemprego, associado ainda ao crescimento das despesas.

57. Tal cenário modificou o equilíbrio entre receitas e despesas até então existente no âmbito da previdência urbana, passando a registrar déficits em 2016 e 2017, respectivamente de R\$ 47,3 bilhões e R\$ 71,7 bilhões, comprometendo ainda mais o equilíbrio das contas previdenciárias.

58. Os dados aqui apresentados demonstram que os déficits relacionados ao regime dos servidores civis (18%) e às despesas com militares inativos (14%) vem apresentando pequena elevação ano a ano, atualmente no patamar conjunto de 32%. Já os déficits relativos ao RGPS dos trabalhadores rurais (41%) e urbanos (27%) estão em crescente escalada, representando 68% do total do déficit previdenciário.

59. Esses números, ao tempo em que apontam as principais parcelas que contribuem para o déficit previdenciário e para as despesas com militares, trazem à tona a necessidade urgente de ampla discussão acerca desses temas com vistas ao equilíbrio das contas públicas.

III – RESULTADO DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL

60. O presente tópico traça breve quadro acerca dos resultados da atuação governamental, considerando as metas e ações previstas no Plano Plurianual (PPA) 2016-2019, relativamente ao exercício de 2017, seu segundo ano de vigência. Na oportunidade, foram avaliados critérios de qualidade e confiabilidade das informações prestadas nas contas presidenciais quanto ao cumprimento do plano.

61. Foram analisadas 91 metas de um total de 1.132 previstas no PPA (amostra de 8%), selecionadas com base em critérios de relevância e materialidade. Das metas examinadas, 41 delas, ou 45% da amostra, apresentaram problemas de qualidade e/ou confiabilidade, a exemplo de metas genéricas, não realistas, existência de divergência no critério de contabilização da meta e falta de clareza nos seus enunciados.

62. Ademais, foi constatada a repetição de problema já apontado no parecer relativo às contas do exercício anterior, qual seja, o não desdobramento das metas quadrienais do PPA em metas anuais, de sorte a permitir o efetivo acompanhamento ano a ano de sua execução.

63. Foram selecionados para análise mais detalhada dez programas temáticos, em razão da materialidade, cujas despesas empenhadas em 2017 alcançaram o montante de R\$ 237 bilhões, aproximadamente 65% do total executado nos programas temáticos constantes do PPA, cujas principais conclusões constam do relatório precedente.

64. Trato, a seguir, das principais distorções detectadas nas metas selecionadas e que integram os programas temáticos avaliados.

65. No programa Moradia Digna, especificamente quanto à meta de disponibilização de três milhões de moradias no Programa Minha Casa, Minha Vida ao final do ano de 2019, foi observado que, além de o objetivo não se mostrar historicamente factível, houve equívoco no critério de sua

contabilização, porquanto foram consideradas as moradias contratadas e não as efetivamente disponibilizadas aos beneficiários.

66. Quanto ao programa Fortalecimento do Sistema Único de Saúde, foi constatado, entre outros, que sete das dezenove metas analisadas, dentro do objetivo relacionado ao aprimoramento e à implantação das redes de atenção à saúde, não chegaram a alcançar nem mesmo 25% do que havia sido planejado, o que revela a dificuldade em se cumprir os objetivos pactuados no PPA.

67. Relativamente ao programa Educação de Qualidade para Todos, foi verificado que o desempenho de onze das doze metas analisadas encontra-se aquém do previsto no PPA 2016-2019 e apenas uma delas tem condições de ser concluída até 2019, nos termos inicialmente previstos, notadamente em razão dos cortes orçamentários impostos pelo governo, em face da crise fiscal.

68. Por fim, no que se refere ao programa Promoção do Trabalho Decente e Economia Solidária, observou-se a existência de indicadores para os quais não foram estabelecidos valores iniciais nem as metas a serem alcançadas, o que dificulta seu acompanhamento. Ademais, constatou-se que mais de 99% dos recursos orçamentários foram alocados em políticas passivas de trabalho, emprego e renda, como seguro desemprego e abono salarial, em detrimento das políticas ativas, que buscam integrar os trabalhadores no mercado de trabalho, objetivo principal do programa.

IV - CONFORMIDADE FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

69. Em relação a este tópico, a análise empreendida pelo TCU tem o objetivo de avaliar a adequação e a regularidade das gestões orçamentária e financeira do exercício de 2017 quanto ao cumprimento das leis e normas pertinentes, notadamente no que tange às regras insculpidas na Constituição Federal, na LRF e nas normas orçamentárias (LDO e LOA, ambas de 2017).

70. Importa esclarecer que o resultado dessa avaliação, no que não aponta ilegalidade, não configura certificação acerca da regularidade da gestão, em similitude ao disposto no art. 206 do Regimento Interno do TCU (RITCU).

71. Passo a destacar os achados dispostos no Relatório das Contas de 2017.

Mínimo Constitucional em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

72. O art. 212 da Constituição Federal dispõe que a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito por cento da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, percentual que foi cumprido, no ano de 2017, quando se observou o índice de 23,22%.

73. Ressalto, entretanto, que as despesas com a complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) representaram 35,26% do total de recursos repassados, caracterizando impropriedade por terem ultrapassado o limite de 30% autorizado pelo inciso VIII do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

74. Em vista do exposto, acompanho as conclusões da Semag e acolho a recomendação sugerida no sentido de que o Ministério da Fazenda, no cálculo do valor mínimo de 18% a ser aplicado pela União, anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, exclua o valor referente à complementação ao Fundeb, conforme disposto no art. 5º, § 2º da Lei 11.494/2007.

Regra de Ouro

75. A regra de ouro das finanças públicas, amparada no art. 167, inciso III, da CF/1988, de forma bastante sintética, estabelece a proibição de o governo se endividar para custear despesas

operacionais. Como resultado, a receita de operações de crédito deve ser inferior à despesa de capital no mesmo período.

76. Em 2017, o montante de receitas de operações de crédito, no valor de R\$ 870,18 bilhões, foi inferior aos R\$ 898,98 bilhões relativos às despesas de capital realizadas. Dessa forma, conquanto a regra de ouro tenha sido cumprida no exercício, foi constatada a menor margem de suficiência dos últimos dez anos, de apenas R\$ 28,8 bilhões, número que chegou a alcançar R\$ 286 bilhões no ano de 2012.

77. Cabe o registro de que o cumprimento da regra de ouro em 2017 foi possível em razão de o Governo ter adotado medidas ocasionais a fim de obter receitas não recorrentes e extraordinárias, a exemplo das devoluções antecipadas de recursos do BNDES e das transferências do resultado positivo do Banco Central para o Tesouro Nacional.

78. Projeção realizada para os próximos exercícios revela que, caso o Governo não adote medidas estruturantes, a regra de ouro poderá não ser plenamente cumprida em 2018, ante a insuficiência prevista de R\$ 182 bilhões, podendo alcançar uma insuficiência de R\$ 307 bilhões em 2020.

79. Em outras palavras, estamos diante de um cenário futuro no qual o Governo poderá ter que tomar empréstimos para financiar suas despesas correntes, ou seja, seus gastos de manutenção. Veja-se que tal situação, se concretizada, pode acarretar perversas consequências, uma vez que o país estaria se endividando não para fazer frente a investimentos que teriam o potencial de beneficiar as gerações futuras, mas sim para financiar os seus gastos de funcionamento.

80. Eventual violação do disposto no art. 167, inciso III, da Constituição Federal, pode acarretar sanção ao Presidente da República, além de ensejar potenciais consequências de caráter econômico e fiscal, como o cancelamento de operações de crédito e a falta de recursos para pagamento de despesas correntes, de maneira que entendo caber alerta ao Poder Executivo, nos termos propostos pela Semag, acerca do risco de realização de operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital, em face do ambiente de sucessivos déficits primários e da necessidade de manutenção da oferta dos serviços públicos ao cidadão.

Despesas com Pessoal

81. No exercício de 2017, as despesas com pessoal foram fiscalizadas no âmbito dos processos TC 018.236/2017-0, TC 028.551/2017-6 e TC 004.090/2018-7, todos de minha relatoria, que trataram dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) das despesas da União. Naquelas oportunidades, o TCU considerou que os órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e o Ministério Público da União respeitaram os limites individualizados de despesa com pessoal estabelecidos pelos arts. 20 e 22 da LRF, quais sejam: limites máximo (50% da RCL) e prudencial (95% do limite máximo ou 47,5% da RCL), respectivamente.

82. No comparativo de 2016 e 2017, a despesa líquida total com pessoal da União passou de R\$ 230,7 bilhões para R\$ 256,1 bilhões, representando crescimento real de 8,35%, enquanto a receita corrente líquida passou de R\$ 709,9 bilhões para R\$ 727,3 bilhões, indicando aumento real de 2,44%, descontando-se a inflação de 2,95% no período, medida pelo IPCA.

83. O montante de despesa líquida com pessoal exclusivamente do Poder Executivo passou de R\$ 183 bilhões, em 2016, para R\$ 206 bilhões, em 2017, crescimento nominal de 12,5%. Esse aumento, segundo informações do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), decorreu de aumentos salariais concedidos por leis aprovadas pelo Congresso Nacional (Leis

13.321/2016, 13.324/2016, 13.325/2016, 13.326/2016, 13.327/2016, 13.328/2016, 13.371/2016, 13.464/2017 e 13.457/2017).

84. Conforme destacou a Semag, a estimativa dos aumentos salariais, no âmbito do Poder Executivo, foi de R\$ 4 bilhões em 2016, R\$ 22 bilhões em 2017, será de R\$ 12 bilhões em 2018, e atingirá R\$ 14 bilhões em 2019, o que representa um incremento anual acumulado de R\$ 52 bilhões a partir de 2019.

85. No exercício de 2016, também foram aprovadas várias leis autorizando aumentos remuneratórios escalonados para os servidores dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público da União. De igual modo, a estimativa desses aumentos salariais acarretará incremento acumulado nas despesas com pessoal a partir de 2019.

86. Em razão da indisponibilidade de estimativas de impacto pormenorizadas, acolho a sugestão da Semag de recomendar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, na qualidade de órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, que encaminhe a esta Corte de Contas as estimativas dos impactos orçamentário e financeiro, acumulados até o exercício de 2019, decorrentes dos reajustes salariais concedidos no exercício de 2016 às diversas carreiras dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público da União.

Teto de Gastos

87. A Emenda Constitucional 95/2016, que instituiu o novo regime fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, com vigência por vinte exercícios financeiros, fixou limites individualizados para os diversos órgãos da Administração e estabeleceu como teto de gastos, para 2017, as despesas primárias pagas no exercício de 2016, corrigidas em 7,2%.

88. Para os exercícios posteriores, o teto de gastos corresponderá ao valor do limite do exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do IPCA, ou seja, da inflação, ou de outro índice que vier a substituí-lo.

89. Registro que as despesas primárias realizadas em 2017 se situaram abaixo dos limites individuais de gastos instituídos pela EC 95/2016. Destaco, entretanto, que o teto de gastos foi cumprido em vista do contingenciamento de despesas discricionárias ao longo de 2017, notadamente para compensar a elevação das despesas com o pagamento de benefícios previdenciários.

90. Para os próximos exercícios, com a tendência de elevação das despesas dos regimes de previdência, os contingenciamentos das despesas discricionárias também devem aumentar, podendo comprometer, em última instância, e apenas para mencionar os exemplos mais críticos, os recursos destinados ao custeio de programas de saúde, educação e segurança, além dos investimentos e do funcionamento da máquina pública, entre outros itens.

91. Somem-se ainda os já mencionados impactos orçamentários e financeiros ocasionados pelos aumentos salariais escalonados concedidos aos servidores públicos federais em 2016, que acabam pressionando significativamente o limite da despesa.

92. Dessa forma, o cenário que se firma é assaz preocupante. O crescimento das despesas com a previdência e com pessoal poderá, já no curto ou médio prazo, se essa tendência não for revertida, paralisar o país, seja em razão do declínio dos recursos disponíveis para manutenção da máquina administrativa e dos serviços públicos, seja pelo comprometimento da capacidade de geração de crescimento econômico em decorrência dos cortes nos investimentos estatais.

93. Consoante a análise da Semag, as despesas discricionárias deverão ser reduzidas a zero até março de 2024, ou, no cenário mais otimista, até 2027, para que o teto de gastos definido pela EC 95/2016 seja cumprido.

94. Ante o exposto, acompanho as conclusões da Semag e acolho a sugestão de alertar o Poder Executivo de que a manutenção da atual dinâmica de expansão das despesas obrigatórias acarreta riscos iminentes e significativos de descumprimento dos limites estabelecidos pela Emenda Constitucional 95/2016 e/ou de grave comprometimento da capacidade operacional dos órgãos federais para a prestação de serviços públicos essenciais aos cidadãos.

Mínimo Constitucional de Irrigação

95. O art. 42, incisos I e II, do ADCT, estabelece que, durante quarenta anos, a União aplicará, dos recursos destinados à irrigação, 20% na Região Centro-Oeste e 50% na Região Nordeste, preferencialmente no semiárido. Ainda, prevê a norma constitucional que, desses percentuais, no mínimo 50% serão destinados a projetos de irrigação que beneficiem agricultores familiares.

96. Em termos de execução orçamentária, dos R\$ 103,66 milhões empenhados pelo Ministério da Integração Nacional na subfunção Irrigação, 6,47% tiveram alocação genérica denominada “nacional”, e 93,53% foram direcionados à Região Nordeste. Recurso algum foi destinado à Região Centro-Oeste.

97. Cabe o registro de que não foram trazidas informações que permitissem aferir o cumprimento dos percentuais mínimos a serem destinados preferencialmente ao semiárido e aos agricultores familiares.

98. Restou evidenciado, portanto, que não foi cumprida a destinação mínima ao Centro-Oeste (mesmo no cenário em que todo o valor denominado “nacional” fosse considerado como alocado nessa região), bem como não foi possível averiguar, em razão da ausência de informações para tanto, se o semiárido foi preferencialmente contemplado e se o mínimo de 50% foi efetivamente direcionado à agricultura familiar.

99. Não poderia deixar de destacar, por fim, a baixa representatividade dos recursos destinados à irrigação, da ordem de R\$ 100 milhões anuais, ante a grandiosidade do problema da seca que aflige, em especial, as regiões Nordeste e Centro-Oeste. Assevero, ainda, que, diante dos efeitos naturais da implantação do novo regime fiscal (Emenda Constitucional 95/2016), a alocação de recursos para a irrigação nos próximos anos tende a ser ainda menor.

100. Por fim, com relação ao tema, registro que, na PCPR 2016, também foi constatada a falta de comprovação acerca do cumprimento do percentual mínimo de aplicação de recursos destinados à irrigação na região Centro-Oeste, bem como a ausência de informações que possibilitassem verificar a alocação de recursos a projetos de irrigação que beneficiem agricultores familiares.

101. Em vista do exposto, acompanho as conclusões da Semag e acolho as recomendações sugeridas.

Requisitos para Instituição de Renúncias de Receitas Tributárias

102. Os atos normativos que tratam de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, nos termos do art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Federal), deverão estar acompanhados de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições previstas nos

incisos I e II daquele normativo: I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetar as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; e II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

103. Além disso, os arts. 117 e 118 da Lei 13.408/2016 (LDO/2017) dispõem que: (i) as proposições legislativas e respectivas emendas, conforme art. 59 da Constituição Federal, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria; (ii) somente será aprovado o projeto de lei ou editada a medida provisória que institua ou altere receita pública quando acompanhado da correspondente demonstração da estimativa do impacto na arrecadação, devidamente justificada.

104. Em 2017, foram instituídas desonerações no valor estimado de R\$ 700 milhões, mediante dezessete atos normativos.

105. Destaco que foi constatada a ausência dos requisitos definidos pelo art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Federal), bem como pelos arts. 117 e 118 da Lei 13.408/2016 (LDO/2017) quando da:

a) proposição das seguintes Medidas Provisórias de 2017: (i) 778: ausência da memória de cálculo do impacto do parcelamento de dívidas, do prazo de encerramento de vigência da renúncia, de inclusão da desoneração no PLOA 2018 e do registro sobre a correspondente compensação como medida alternativa; (ii) 783: ausência da memória de cálculo do impacto do parcelamento de dívidas, de inclusão da desoneração no PLOA 2018 e do registro sobre a correspondente compensação como medida alternativa, e prazo de parcelamento de pagamento de dívidas superior a 5 anos; (iii) 793: ausência na exposição de motivos da compensação da renúncia estabelecida e de inclusão da desoneração nos PLOA 2017 e 2018; e (iv) 795 (convertida na Lei 13.586/2017): ausência da memória de cálculo da estimativa das desonerações e de demonstrativo de que as desonerações não afetariam as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da LDO para 2018; e

b) da sanção das seguintes Leis de 2017: (i) 13.485: ampliação do benefício de redução das multas estabelecidas pela MP 778/2017 desacompanhada da reestimativa do impacto fiscal; e (ii) 13.496: ampliação do benefício de redução das multas estabelecidas pela MP 783/2017 desacompanhada da reestimativa do impacto fiscal.

106. Portanto, alinho-me à sugestão da Semag de alertar o Poder Executivo acerca da ausência de requisitos legais quando da proposição de ato normativo ou sanção de projeto de lei originário do Poder Legislativo, com vistas a concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, como: projeção do impacto orçamentário-financeiro, acompanhada da correspondente demonstração; atendimento ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias; demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetaria as metas dos resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; ou alternativamente, a indicação de medidas de compensação tributárias; além da fixação de vigência máxima de cinco anos, conforme constatado nos atos de edição das Medidas Provisórias 778, 783, 793, 795, todas de 2017, bem como de sanção das Leis 13.586/2017, 13.485/2017 e 13.496/2017.

107. Além disso, verificou-se que as Medidas Provisórias 778, 783 e 793, todas de 2017, referentes a programas de regularização e parcelamentos de débitos tributários, não constaram da tabela de desonerações divulgada no site da Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda. Tal situação caracteriza impropriedade que compromete a transparência perante à sociedade relativa aos benefícios tributários.

108. Nesse sentido, acolho a sugestão da Semag de recomendar àquela Secretaria que mantenha atualizadas as informações publicadas na internet relativas à instituição de desonerações tributárias por exercício, em atenção aos princípios da publicidade, da transparência e do acesso à informação.

Opinião sobre a Execução dos Orçamentos

109. Em cumprimento ao art. 71, inciso I, da Constituição Federal e ao art. 36 da Lei Orgânica do TCU, após a análise do relatório de execução dos orçamentos da União em 2017, conclui-se que foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual, exceto pelas ressalvas apresentadas no Relatório prévio.

110. A seguir, são descritas, se modo sintético, as ocorrências que embasam a opinião com ressalva:

a) utilização de despesas com a complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) em valor superior aos 30% máximos autorizados pelo inciso VIII do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT);

b) não cumprimento, no exercício de 2017, da aplicação mínima de 20% dos recursos destinados à irrigação no Centro-Oeste, conforme exige o inciso I do art. 42 do ADCT da Constituição Federal;

c) falta de comprovação de que a aplicação dos recursos destinados à irrigação na Região Nordeste ocorreu preferencialmente no semiárido, conforme determina o inciso II do art. 42 do ADCT da Constituição Federal;

d) falta de comprovação acerca da aplicação de no mínimo 50% dos percentuais previstos nos incisos I e II do art. 42 do ADCT da Constituição Federal, no exercício de 2017, em projetos de irrigação que beneficiam agricultores familiares;

e) existência de divergências na divulgação das informações concernentes às desonerações tributárias instituídas em 2017 pela RFB, comprometendo a transparência, perante a sociedade, relativa aos benefícios tributários, o que não se coaduna com os princípios da publicidade da transparência e do acesso à informação;

f) ausência dos requisitos definidos pelo art. 14 da LRF, bem como pelos arts. 117 e 118 da LDO/2017, para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita;

g) falhas na confiabilidade e na qualidade de parcela significativa das informações de desempenho referentes às metas previstas no Plano Plurianual 2016-2019;

h) ausência de divulgação dos parâmetros anuais utilizados pelos órgãos responsáveis para acompanhar, qualificar e prestar contas sobre o andamento das metas quadrienais definidas no PPA 2016-2019, o que não se coaduna com os princípios da publicidade e da transparência.

V – BALANÇO GERAL DA UNIÃO (BGU)

111. A auditoria financeira realizada por esta Corte de Contas no Balanço Geral da União (BGU), relativamente ao exercício de 2017, em observância às normas de auditoria aplicáveis, teve por objetivo verificar se as demonstrações consolidadas da União refletem, em seus aspectos mais relevantes e de forma confiável, a situação patrimonial e os resultados financeiro, patrimonial e orçamentário da União em 31/12/2017, em cumprimento aos arts. 71, inciso I, da CF/1988, e 36 da Lei 8.443/1992, na forma estabelecida pelo art. 228 do RITCU.

112. As demonstrações consolidadas, que integram a PCPR 2017, compreendem os Balanços Patrimonial, Orçamentário e Financeiro, as Demonstrações das Variações Patrimoniais, dos Fluxos de Caixa e das Mutações do Patrimônio Líquido, extraídos do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), e suas respectivas Notas Explicativas.

113. Retrato, a seguir, as principais distorções detectadas no BGU.

114. Menciono, inicialmente, a abstenção de opinião de auditoria acerca dos créditos tributários a receber registrados na Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), em decorrência da sonegação de informações e de acesso a sistemas daquele órgão aos auditores desta Corte, sob o argumento de observância do sigilo fiscal. Na oportunidade, foram encontradas distorções nas contas de créditos tributários a receber, mas com base somente nas informações consolidadas fornecidas pela própria RFB, na medida em que a equipe de auditoria não pôde ter acesso aos dados primários.

115. Em que pese a abstenção de opinião não ter trazido impacto significativo na emissão do parecer prévio, dado que as desconformidades observadas nas contas de créditos a receber a cargo da RFB não são suficientes para comprometer a confiabilidade das informações integrantes do BGU, considero, em adendo às análises da Semag, caber alerta ao Ministério da Fazenda, a despeito de eventuais medidas já adotadas, de que a obstrução dos trabalhos de auditoria financeira do TCU em suas demonstrações contábeis, com a finalidade de trazer subsídios à apreciação das contas do Presidente da República, pode comprometer a emissão de opinião por parte desta Corte de Contas.

116. Com relação aos ativos imobilizados, foi identificada uma subavaliação de pelo menos R\$ 150 bilhões, decorrente da não contabilização de 80% dos 7.760 imóveis pertencentes ao Instituto de Colonização e Reforma Agrária (Incra) ou de sua contabilização a valores abaixo dos de mercado. Caso se considere o valor de mercado atualizado, a distorção poderia atingir a cifra de R\$ 211 bilhões.

117. Friso que distorção contábil de mesma índole também foi constatada na Prestação de Contas relativa ao exercício de 2016, quando foi então objeto de recomendação. Nessa oportunidade, observo que a ocorrência foi parcialmente corrigida com o registro de imóveis pelo Governo, já em 2018, no montante de R\$ 111,8 bilhões. Nessa esteira, apesar da correção parcial realizada, entendo ainda ser pertinente a recomendação para que sejam considerados, quando do registro do ativo, os valores atualizados dos imóveis destinados à reforma agrária.

118. Também foi identificada subavaliação do passivo, da ordem de R\$ 101,7 bilhões, decorrente do registro a menor de provisão para riscos fiscais em razão de decisões judiciais provavelmente desfavoráveis à União. Mencionado valor se refere à ação judicial que questiona a cobrança de PIS e Cofins sobre base de cálculo que inclui ICMS e que, atualmente, encontra-se pendente de apreciação de embargos de declaração pelo STF em face de decisão desfavorável à União em sede de recurso extraordinário (RE 574.706), em que foi reconhecida repercussão geral.

119. A esse respeito, a Secretaria do Tesouro Nacional promoveu, em 4/5/2018, a regularização da ocorrência mencionada por meio do registro do valor correspondente a R\$ 101,7 bilhões, o que não

afasta, contudo, a necessidade de recomendação à Casa Civil e à Advocacia-Geral da União para que atuem de sorte a evitar novas distorções de mesma espécie.

120. Por fim, cabe citar a distorção relacionada à deficiência na projeção das despesas futuras com militares inativos, ocorrência apontada nos relatórios das contas prestadas pelo Presidente da República desde o exercício de 2013 e considerada pendente de resolução nas contas do ano de 2016, o que ensejou recomendação à Casa Civil e ao Ministério da Defesa no sentido da elaboração das projeções dessas despesas no horizonte de 75 anos, devendo ser registradas nas notas explicativas das demonstrações contábeis.

121. A recomendação constante do parecer relativo às contas do ano de 2016, Acórdão 1.320/2017-TCU-Plenário, foi parcialmente atendida, porquanto a projeção da despesa foi realizada para o prazo de vinte anos, sem considerar, as especificidades e premissas próprias desse tipo de avaliação de despesa futura.

122. Observo que a discussão acerca da natureza jurídica das despesas relacionadas à proteção social dos militares, travada no âmbito do TC 034.660/2014-3, encontra-se pendente de decisão final no âmbito desta Corte de Contas. Desse modo, apesar de entender necessária a realização de previsão e respectivo registro dos dispêndios futuros com militares inativos, conforme sugerido pela Semag, julgo mais adequado aguardar o deslinde da questão para que se promovam, no momento adequado, os registros contábeis devidos, considerando a natureza jurídica que se descortinar para tal tipo de despesa. Outrossim, considero não se justificar a ressalva atinente à inadequação dos lançamentos referentes às despesas com militares por considerar que já houve uma evolução em tais registros nas presentes contas e que a recomendação a seguir proposta poderá suprir a ocorrência de registros futuros que possam não refletir a exatidão das despesas em questão.

123. Assim, na esteira do que restou recomendado por ocasião da apreciação das contas do ano de 2016, percebo como mais adequada a sua reiteração de manter nas notas explicativas das demonstrações contábeis a projeção da despesa com militares inativos para os próximos 75 anos, mesmo prazo aplicável aos servidores civis, com a observação adicional de que, nessa projeção, sejam considerados, entre outros, critérios relacionados a regras de elegibilidade, hipóteses financeiras e econômicas, sem que isso implique qualquer prejulgamento acerca da natureza jurídica desse tipo de despesa, a ser decidida por esta Corte em processo específico.

124. Verifico, contudo, que o prazo estabelecido de 75 anos para fins de projeção de encargo futuro com os militares inativos tem por fundamento o mesmo horizonte temporal já utilizado para a projeção das despesas com os servidores civis inativos, servidores estes regidos por regramento próprio e diverso daquele aplicável aos militares.

125. Desse modo, na ausência de um prazo de projeção mais adequado às especificidades desse tipo de despesa com os militares, julgo pertinente admitir a mitigação da perspectiva de despesa pelos próximos 75 anos, caso novo período de projeção seja apresentado com base em estudo conjunto realizado com a participação de representantes do Ministério da Defesa, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Ministério da Fazenda e da Casa Civil, que apresente critérios técnicos que justifiquem a adoção de prazo diferenciado.

126. Em razão do exposto, acompanho a conclusão da Semag no sentido de que as demonstrações contábeis consolidadas da União de 2017 representam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial consolidada da União, em 31/12/2017, e os resultados consolidados orçamentário, financeiro e patrimonial do exercício de 2017, exceto quanto às ressalvas

apontadas no relatório precedente e aquelas aqui destacadas, oportunidade em que acolho as recomendações e os alertas sugeridos.

VI – MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES ANTERIORES SOBRE AS CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA DE 2014, 2015 E 2016

127. No âmbito das presentes Contas do Presidente da República, relativas ao ano de 2017, determinei o monitoramento de recomendações e alertas que foram emitidos por ocasião da apreciação das contas dos exercícios de 2014, 2015 e 2016, relatadas, respectivamente, pelos **Ministros Augusto Nardes, José Múcio e Bruno Dantas**.

128. Consoante o levantamento realizado pela Semag, de um total de 43 recomendações expedidas pelo TCU na apreciação das Contas do Presidente da República referentes aos anos 2014-2016, dezenove foram consideradas plenamente atendidas; quatro, parcialmente atendidas; e vinte, em atendimento. Já com relação aos três alertas emitidos, dois foram considerados observados e um parcialmente observado. Portanto, não constou qualquer deliberação considerada não atendida ou não observada no monitoramento realizado.

129. Nesse sentido, é de se destacar a aderência dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal às deliberações veiculadas pelo TCU por ocasião do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República dos três exercícios analisados.

130. Menciono, à guisa de exemplo, recomendações que tinham por objeto a correção de relevantes distorções detectadas pelo TCU e que foram parcial ou plenamente atendidas pelo Executivo, tais como: o reconhecimento de provisão, no passivo, relativa às ações judiciais de natureza tributária, no valor de R\$ 152 bilhões, ao final de 2017; o levantamento e o respectivo registro contábil dos imóveis funcionais da União; a baixa do saldo de adiantamento de transferências voluntárias, no montante de R\$ 131,2 bilhões; e a inserção de nota explicativa no BGU de 2017 contendo projeção orçamentária das despesas com militares inativos.

131. Com efeito, embora tecnicamente careçam de caráter cogente, todos os alertas e recomendações proferidos pelo TCU ensejaram a adoção de medidas preventivas, corretivas ou de aprimoramento da gestão, com o propósito de evitar irregularidades, sanar distorções e impropriedades e aperfeiçoar procedimentos que assegurem a conformidade na execução orçamentária e na gestão dos recursos públicos federais e a confiabilidade das informações contábeis da União.

VII – CONCLUSÃO

132. As informações trazidas no âmbito da PCPR 2017 descortinam uma delicada situação das contas públicas federais, com reflexos nos demais entes federativos. A trajetória de crescimento das despesas primárias obrigatórias da União, especialmente das despesas previdenciárias, em razão da limitação imposta pelo teto dos gastos trazido pela EC 95/2016, comprime a capacidade de investimento do governo, o que dificulta a retomada do crescimento da economia. Além disso, políticas públicas sociais importantes para o cidadão podem também sofrer prejuízos, em virtude da necessidade de achatamento das despesas de natureza discricionária.

133. Por outro lado, a solução do desequilíbrio fiscal por meio da expansão da arrecadação também é tarefa árdua, seja em razão do efeito econômico negativo decorrente do aumento de tributos, seja em decorrência da aversão da sociedade perante esse tipo de medida.

134. A busca por tal equilíbrio passa, em grande medida, portanto, pela contenção das despesas primárias, ao amparo tanto da EC 95/2016, quanto do disposto no art. 167, inciso III, da CF, que trata da regra de ouro.

135. Observa-se que o cumprimento dos dois dispositivos constitucionais nos próximos anos depende da adoção de medidas estruturantes no campo das finanças públicas para corrigir a tendência de crescimento das despesas primárias obrigatórias, medidas estas que naturalmente trarão impacto em toda sociedade.

136. Vale ressaltar que a retomada do equilíbrio fiscal e da trajetória sustentável da dívida pública são condições fundamentais para que o Estado seja capaz de implementar, em um futuro próximo, suas políticas públicas para atender as necessidades dos cidadãos em todas as áreas, como educação, saúde, segurança pública.

137. Os dados registrados de forma detalhada por esta Corte no relatório e no parecer prévio, que ora submeto à consideração deste Colegiado, permitirão ao Congresso Nacional o pleno exercício de sua competência constitucional relacionada ao julgamento das contas anuais prestadas pelo Presidente da República, mister da mais alta relevância para o fortalecimento das bases de um Estado Democrático de Direito.

138. A análise empreendida nos demonstrativos e informações constantes da PCPR 2017 detectou distorções contábeis no BGU e ocorrências relacionadas à execução orçamentária da União que geraram ressalvas, sem, contudo, impedir que esta Corte opine no sentido de que as contas estão em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional, conforme parecer prévio colacionado.

139. É certo que as ressalvas apontadas não comprometem a regularidade das contas presidenciais. Contudo, ao subsidiar a emissão de alertas e recomendações, elas indicam melhorias a serem implementadas, no âmbito do Poder Executivo, com vistas a fortalecer, entre outros, a transparência e a confiabilidade das informações que as integram, em prol de facilitar o seu entendimento por parte dos diversos setores sociais que se utilizam dessas informações.

Com essas considerações, VOTO para que o Tribunal aprove as minutas de relatório, acórdão e parecer prévio que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de junho de 2018.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator