

## VOTO

Senhor Presidente,  
Senhora Ministra,  
Senhores Ministros,  
Senhora Procuradora-Geral,  
Dignas Autoridades que prestigiam esta Sessão,

Submeto à apreciação do Plenário do Tribunal de Contas da União, em observância ao prazo constitucional, o Relatório e a minuta de Parecer Prévio sobre as contas prestadas pelo Presidente da República, Excelentíssimo Senhor Jair Messias Bolsonaro, referentes ao período de 1/1 a 31/12/2019.

2. Esta é a 85ª vez que o TCU exerce seu mais nobre mister no intuito de ofertar ao Congresso Nacional elementos técnicos para que desempenhe sua competência constitucional de julgar as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo (art. 49, inciso IX), em atenção ao crescente anseio da sociedade por transparência, correção e impessoalidade na gestão dos recursos públicos.

3. Quando iniciei o rascunho das primeiras anotações que viriam a corporificar este voto, ciente do enorme significado político deste momento, me questionei sobre a mensagem que esta Casa de Ruy Barbosa e Serzedello Corrêa deveria transmitir ao país em momento tão desafiador e de tantas tensões na vida nacional.

4. Revisitei as constituições do Brasil República para buscar inspiração. Iniciando na de 1891, que previu expressamente, pela vez primeira, a existência desta Corte, até a de 1988, que nos reservou inéditas e relevantíssimas atribuições da mais alta envergadura, como a fiscalização operacional da União e o controle da legitimidade do gasto público.

5. Todas as nossas cartas republicanas, sem exceção, consagram o equilíbrio, a harmonia, a independência e a cooperação mútua dos Poderes constituídos, dentro de um sólido modelo de freios e contrapesos que funciona como anteparo do Estado de Direito contra eventuais fantasias arbitrárias de algum governante. Esse arcabouço civilizatório, porém, não foi inventado por nós e nasceu muitos séculos atrás.

6. A própria concepção de orçamento público – que advém da clarividência de Sir Robert Walpole na Inglaterra de 1720 – remete à necessidade de o governante ter o seu poder de disposição sobre os bens e dinheiros públicos limitado àquilo que foi expressamente autorizado pelos representantes do povo.

7. Trata-se de uma expressão relativamente recente daquela que é a verdadeira fonte da moderna concepção de Estado e das liberdades civis: a Magna Carta assinada pelo Rei João Sem Terra em 1215. Naquele documento histórico repousam duas das mais significativas garantias do que se consolidou posteriormente como movimento constitucionalista.

8. O artigo 39 garante um julgamento justo segundo o devido processo legal: *“No free man shall be seized or imprisoned, or stripped of his rights or possessions, or outlawed or exiled, or*

*deprived of his standing in any way, nor will we proceed with force against him, or send others to do so, except by the lawful judgment of his equals or by the law of the land*”. Por sua vez, o artigo 40 veda que o Estado recuse a administração tempestiva dos direitos e da justiça: *“To no one will we sell, to no one deny or delay right or justice”*.

9. Senhor Presidente, senhora Procuradora-Geral, Senhores Ministros, minhas senhoras e meus senhores: esta Corte de Contas não nasceu há 129 anos do sonho de Ruy Barbosa. Ela nasceu quando aqueles barões, numa época longínqua, numa ilha longínqua da Europa, se ergueram contra a falta de limites do déspota que os governava.

10. A democracia brasileira pode ser jovem, mas seu conceito não é recente e nem é efêmera sua construção. O abalo dos alicerces de nosso Estado de Direito Democrático não é um mero recuo à década de sessenta do século passado. É um recuo de oito séculos, ao período medieval.

11. Os caminhos da história são curiosos e surpreendentes. Se os princípios nos guiam por linhas retas, o curso da história muitas vezes nos faz percorrer linhas tortas. As dificuldades vividas pelo povo inglês sob o jugo do tirano João Sem Terra não culminaram em obscurantismo como um apressado poderia supor, mas no fim da Idade Média, na construção dos alicerces do constitucionalismo moderno e na semente do devido processo legal.

12. Não fosse o temperamento irascível do déspota João Sem Terra, talvez as mais expressivas conquistas civilizatórias do milênio passado tivessem que aguardar alguns séculos a mais para nascer. Portanto, senhoras e senhores, não devemos temer as turbulências de determinado momento histórico – qualquer que seja – porque a história mostra que as reações da sociedade, quando maduras, são sempre na direção da liberdade e contra o absolutismo, o arbítrio e a negação da ciência.

13. Esse é o legado da Carta Magna do Rei João Sem Terra que mais do que nunca deve estar presente hoje porque somos frutos, oito séculos depois, deste mesmo sentimento. Portanto, não podemos esquecer que neste sombrio ano de 2020 estamos vivendo com intensidade inimaginável as tragédias do século XXI e as conquistas do século XXI. A marcha da história e da civilização não permite que tenhamos as crises institucionais do século XIII.

14. Aprender com as lições do passado, cumprir as obrigações do presente e apontar o melhor caminho para o futuro é o que nos cabe fazer. Por tudo isso tenho tranquilidade em afirmar que os Poderes constituídos encontrarão o justo ponto de equilíbrio para reduzir as iniquidades e promover o bem-estar de nossa sofrida população.

15. Nosso povo quer paz para voltar a sonhar com dias melhores. Não podemos frustrar nossa gente num momento em que postulam tão pouco.

16. É neste contexto que o Plenário, excepcionalmente neste ano de 2020, se reúne em sessão telepresencial para exercer esta relevante competência, em atenção ao prazo fixado para apreciação do feito no art. 71, da Constituição Federal.

17. Diante das condições singulares de trabalho que o mundo vivencia, não poderia deixar de agradecer ao empenho dos servidores desta Casa que tornaram possível a disponibilização deste processo para apreciação em tempo tão exíguo. Refiro-me, sobretudo, aos auditores da Secretaria de Macroavaliação Governamental, a quem cumprimento na pessoa do Secretário Leonardo Rodrigues Albernaz, bem como aos servidores e colaboradores de nossa qualificada equipe de tecnologia da informação que, de forma eficiente e tempestiva, viabilizaram a continuidade dos serviços prestados por esta Corte de Contas totalmente à distância.

## I – INTRODUÇÃO

18. 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.

19. Por seu turno, o art. 36 da Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU), 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.

20. Nesse contexto, o exame das contas empreendido pelo TCU compreende a opinião sobre (i) a fidedignidade das demonstrações contábeis consolidadas da União; e (ii) a regularidade da execução dos orçamentos da União, em especial no que tange ao atendimento a princípios e diretrizes estabelecidos na Carta Magna, na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA).

21. Dessa forma, a opinião emitida pelo TCU no âmbito da análise da PCPR se constitui (i) do Parecer Prévio, no qual são explicitadas as conclusões sobre a fidedignidade dos balanços gerais da União e a regularidade da execução orçamentária e da gestão dos recursos públicos federais, bem como a recomendação pela sua aprovação ou rejeição; e (ii) do Relatório, no qual são detalhados os fatos e as análises que fundamentam pormenorizadamente o Parecer Prévio.

22. Nos termos da Resolução-TCU 291/2017, a opinião sobre os balanços gerais da União e sobre a execução orçamentária e a gestão dos recursos públicos federais poderá ser sem ressalvas, com ressalvas ou adversa. A norma prevê ainda a hipótese de o Tribunal ficar impossibilitado de emitir opinião sobre os balanços gerais da União quando houver limitação na extensão dos exames causada por motivos alheios à atuação do Tribunal que impossibilite a obtenção de evidências adequadas e suficientes que fundamentem a opinião, ou os possíveis efeitos de distorções não detectadas sobre as demonstrações contábeis possam ser materialmente relevantes e generalizados (art. 13, § 3º).

23. Destaco que o TCU emite Parecer Prévio apenas sobre as contas prestadas pelo Presidente da República, uma vez que as relativas aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público são objeto de efetivo julgamento desta Casa em processos específicos, em consonância com decisão do Supremo Tribunal Federal em sede de medida cautelar no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2.238-5/DF. Apesar disso, o Parecer Prévio contempla informações sobre todos os Poderes, traduzindo-se em detalhado panorama das contas públicas federais.

24. Feita esta breve introdução, passa-se a comentar as questões centrais tratadas no Relatório que sustenta o Parecer Prévio sobre as Contas Prestadas pelo Presidente da República referentes ao exercício de 2019.

## II - CONJUNTURA ECONÔMICA, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

### *Desempenho da Economia Brasileira*

25. Em linhas gerais, o exercício de 2019 se caracterizou por acompanhar a melhora no desempenho da economia observada em 2018.

26. O **Produto Interno Bruto** (PIB) do país alcançou R\$ 7,2 trilhões, 1,1% superior, em termos reais, ao do PIB de 2018, de R\$ 6,9 trilhões. O PIB *per capita* também foi acrescido em 0,3% comparado ao valor registrado em 2018, já descontada a inflação. Embora tenha havido evolução do indicador, o patamar do PIB de 2019 apenas se aproximou do valor de encerramento de 2012, em termos reais, devido às retrações significativas ocorridas em 2015 e 2016.

27. Sob a ótica da **demanda**, a despesa de consumo das famílias, que possui a maior participação no PIB (64,9%), teve expansão de 1,8%. O resultado pode ser explicado pelo crescimento da massa salarial real aliada à redução da taxa Selic ao longo de 2019, à concessão de parcelas do FGTS e ao aumento do saldo de operações de crédito para pessoas físicas. Tiveram também variação positiva: a formação bruta de capital fixo (FBCF), com aumento de 2,2% em relação ano de 2018, e as importações de bens e serviços (1,1%). Sofreram retrações, todavia, o consumo da Administração Pública (-0,4%) e as exportações de bens e serviços (-2,5%).

28. A **balança comercial brasileira** manteve-se superavitária em US\$ 48 bilhões. O saldo das reservas internacionais atingiu US\$ 356,9 bilhões, com redução de 4,8% em relação ao final de 2018, que foi de US\$ 374,7 bilhões.

29. A **taxa de desocupação** de 2019 apresentou leve queda em relação a 2018, saindo de 12,3% para 11,9%, em virtude do reaquecimento da economia. O índice, no entanto, continua a ser elevado se levarmos em consideração a taxa alcançada pelo Brasil em 2013, de 7,2% ao ano, e a meta de muitos países de economia saudável, que gira em torno de 4%.

30. O **rendimento médio real** anual foi de R\$ 2.354 em 2019, valor que tem crescido desde 2015.

31. A **carga tributária brasileira** em percentual do PIB em 2019 foi de 33,17%, superior em 0,02 p.p. à de 2018 e a maior do período analisado (2010 a 2019). Registro, todavia, que a carga tributária disponível à União como proporção do PIB apresentou, no período de 2011 a 2019, queda de 3,37 p.p., enquanto a disponível aos estados e municípios teve crescimento de 1,26 p.p. no mesmo intervalo.

32. No que tange à **taxa de inflação**, o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) alcançou 4,31%, sendo superior ao de 2018, de 3,75%, mas permanecendo próximo ao centro da meta fixada pelo Conselho Monetário Nacional. Dentre os diversos grupos de produtos e serviços que compõem o IPCA, os maiores impactos no índice de inflação decorreram dos grupos Alimentação e Bebidas, Transportes, Saúde e Cuidados Pessoais e Habitação.

33. A **taxa de risco-país**, representada pelo indicador EMBI+ (Índice de Bônus de Mercados Emergentes), elaborado pelo Banco JP Morgan, apresentou melhora em 2019, caindo de 276 no final de 2018 para 214 no final de 2019.

34. Progressos também ocorreram na **taxa de câmbio real**, interpretada como uma medida da competitividade das exportações brasileiras, que saltou de 141,07 em 2018 para 145,65 em 2019.

#### *Política Monetária*

35. A **política monetária** conduzida pelo governo contribuiu para o controle da inflação em valores próximos ao centro da meta estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional. A taxa Selic foi reduzida de 6,5% em 2018 para 4,5% em 2019. A base monetária teve aumento de R\$ 14.537 milhões em relação ao saldo do ano anterior, saltando de R\$ 302.049 milhões para R\$ 316.587 milhões em 2019, o que sugere uma política monetária expansionista.

#### *Política Fiscal*

36. A **meta fiscal** de resultado primário fixada pela Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019 (Lei 13.707/2018) foi de déficit primário do Governo Federal em R\$ 142,5 bilhões, composta de déficit dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (Governo Central) no valor de R\$ 139 bilhões e de déficit de empresas estatais federais de R\$ 3,5 bilhões.

37. Finalizado o exercício, verificou-se que o resultado primário foi deficitário em R\$ 78,7 bilhões, composto do déficit do Governo Central de R\$ 88,9 bilhões e do superávit das empresas estatais federais de R\$ 10,2 bilhões.

38. Esse sucesso no cumprimento da meta fiscal deveu-se, principalmente, ao aumento de arrecadação da receita primária líquida em R\$ 73,4 bilhões (5,6%), resultante de receitas advindas de leilões de áreas de exploração de petróleo e da arrecadação de dividendos.
39. Ressalto que as despesas primárias também cresceram em relação ao previsto, embora em percentual menor (2,7%).
40. Portanto, o alívio observado no resultado primário em 2019 foi momentâneo e não permite concluir que tenha havido mudanças estruturais no intuito de melhorar o equilíbrio das contas públicas para os anos vindouros.
41. As projeções de resultados primários para os orçamentos futuros continuam a ser deficitárias até 2024, segundo a Secretaria de Tesouro Nacional. Isso sem contar com os impactos da pandemia da Covid-19, que devem agravar bastante tais resultados.
42. Nesse cenário, de sucessivos deficits, não se pode deixar de mencionar a evolução do endividamento público nos últimos anos. Em 2019, a Dívida Pública Federal cresceu de R\$ 3,877 trilhões para R\$ 4,249 trilhões (9,59%). A Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) aumentou em R\$ 345,9 bilhões entre 2018 e 2019, quando alcançou o montante de R\$ 4,041 trilhões. Em percentual do PIB, houve aumento da DLSP de 54,1% em dezembro de 2018 para 55,7% ao final de 2019.
43. Cumpre frisar que o conceito de sustentabilidade da dívida pública está atrelado ao entendimento de que uma política fiscal é sustentável se a razão entre a dívida líquida e o PIB for constante ou, no caso de aumento dessa razão, se são projetados resultados primários superavitários. Assim, a situação se mostra bastante preocupante.

*Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios*

44. Diante da situação de restrição orçamentária-financeira, julgo pertinente trazer alguns pontos do Relatório acerca dos **Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios**.
45. Em 2019, esses benefícios atingiram o montante projetado de R\$ 348,4 bilhões, o que corresponde a 25,9% da receita primária líquida e a 4,8% do PIB. Foram R\$ 308,4 bilhões de benefícios tributários e R\$ 40 bilhões de benefícios financeiros e creditícios. Embora tenha havido decréscimo de sua representatividade em relação ao PIB a partir de 2016, tais valores ainda impactam consideravelmente o resultado das contas públicas.
46. Não se pode negar que, em geral, os benefícios representam distorções ao livre mercado e resultam em sobrecarga fiscal maior para os setores não beneficiados. Assim, a adoção desses instrumentos deve ter como pressuposto rigoroso estudo de sua utilidade para o desenvolvimento do país ou para a melhoria da qualidade de vida da sociedade como um todo.
47. Há muitos anos, o TCU vem apontando uma série de problemas na instituição desses benefícios, desde a inobservância de normas constitucionais e legais até a falta de qualquer análise acerca da eficiência, eficácia ou efetividade desses institutos.
48. No presente processo, chama atenção um estudo comparativo realizado entre o benefício de “desoneração da cesta básica”, criado em meados dos anos 2000 e ampliado pela Lei 12.839/2013, e o Programa Bolsa Família.
49. O benefício de desoneração da cesta básica teve como objetivo reduzir a carga tributária sobre itens considerados essenciais e, dessa forma, favorecer as classes de menor renda. Ressalto que tal instrumento foi o segundo maior gasto tributário do Governo Federal em 2019, com custo estimado de cerca de R\$ 32,3 bilhões, equivalente a 10,46% do gasto tributário total no exercício.
50. O estudo concluiu que o Programa Bolsa Família é significativamente mais efetivo do que a desoneração da cesta básica. Um gasto orçamentário de R\$ 28 bilhões em 2016 no Programa Bolsa

Família resultou em redução de 1,7% na desigualdade de renda, enquanto um gasto tributário de R\$ 18,6 bilhões na desoneração da cesta básica ensejou redução de apenas 0,1% no indicador em questão. Isso equivale a um índice de eficiência do Programa Bolsa Família doze vezes maior do que o da desoneração da cesta básica.

51. Na situação fiscal em que se encontra o país, em que urge otimizar os gastos públicos, ou seja, fazer mais com menos, não se pode deixar de considerar tal estudo. Para além do caso em si, é importante observar que já há alguns anos esta Corte tem reiterado a necessidade de aprimoramento dos instrumentos de análise da qualidade do gasto, o que também envolve as políticas de benefícios. Especialmente em momentos de crise, é fundamental que a escolha da continuidade ou não de determinada medida seja baseada em evidências desse tipo

52. A desoneração da cesta básica correspondeu, como já foi dito, à segunda maior renúncia de receitas tributárias da União do ano de 2019, com custo estimado de R\$ 32,3 bilhões, ao passo que o valor previsto para todo o Programa Bolsa Família na LOA 2019 foi de R\$ 30,1 bilhões.

53. Diante disso, o Parecer Prévio não poderia deixar de recomendar ao Poder Executivo Federal que avalie a conveniência e a oportunidade de propor ao Congresso Nacional a revisão da política de desoneração da cesta básica.

#### *Despesas Primárias*

54. Por fim, cumpre destacar que as despesas obrigatórias continuam a representar a maior parcela das despesas públicas federais. Em 2019, corresponderam a 88,7% da despesa total. Ainda que tenha havido redução dessa representatividade em comparação com 2018, a situação requer atenção.

55. A LDO 2019 exigiu que o Poder Executivo encaminhasse ao Congresso Nacional um plano de revisão de despesas para o período de 2019 a 2022, acompanhado das correspondentes proposições legislativas e das estimativas dos respectivos impactos financeiros anuais (art. 21, § 3º).

56. Em cumprimento ao aludido dispositivo da LDO 2019, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional plano de revisão de despesas. Na Exposição de Motivos (EM) 404/2019 ME, informa-se que o sobredito plano abarca propostas de alteração constitucional e infraconstitucional, as quais teriam o condão de conferir maior eficiência à política fiscal brasileira.

57. De fato, as propostas que resultaram na promulgação da EC 103/2019 – Reforma da Previdência, e que integram o intitulado Plano Mais Brasil: PECs 186, 187 e 188, todas de 2019, ainda em tramitação no Congresso Nacional, mostram-se positivas para o alcance de tal finalidade.

58. Todavia, a mesma Exposição de Motivos informou, como medida que supostamente visa ao aperfeiçoamento da gestão fiscal, o Projeto de Lei 1.645/2019, convertido na Lei 13.954/2019, que versa sobre Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas e reestruturação das Carreiras das Forças Armadas.

59. Observa-se, entretanto, que, diferentemente da Reforma da Previdência, a Lei 13.954/2019 provoca aumento das despesas obrigatórias da União, tendo em conta que majora gratificações e indenizações e cria adicionais remuneratórios em favor de militares das Forças Armadas.

60. Ainda que a Lei 13.954/2019 tenha elevado as alíquotas das contribuições para a pensão militar e acrescido tempo de serviço mínimo para passagem à inatividade desses militares, o efeito positivo da majoração da arrecadação foi minorado em função da elevação das despesas obrigatórias gerada pela lei.

61. Acrescento que a EC 95/2016, que estabeleceu o “Teto de Gastos”, é insensível à majoração de receitas. Ou seja, a elevação de despesas obrigatórias promovida pela Lei 13.954/2019 imporá restrições adicionais à alocação de orçamento às despesas discricionárias, podendo impactar o funcionamento da Administração e o custeio de políticas públicas essenciais ao Estado. Essa

circunstância enfatiza a necessidade de aprimoramento de instrumentos que viabilizem a análise da qualidade do gasto por parte do poder público.

### III – AÇÃO SETORIAL DO GOVERNO

62. Neste tópico, apresento breves comentários sobre os resultados da atuação governamental no período. No plano internacional, é comum a comparação da situação econômica e social entre países por meio de índices de competitividade. Já no cenário interno, essa avaliação costuma se pautar pelo acompanhamento do cumprimento de objetivos e metas das políticas públicas, nos termos do Plano Plurianual (PPA).

63. Em relação ao resto do mundo, quando comparamos os principais índices de desenvolvimento econômico e social, verifica-se que o Brasil, no período do PPA 2016-2019, não foi capaz de retomar a evolução nos indicadores. Um exemplo evidente disso é o IDH brasileiro que se encontra estagnado desde 2013.

64. Além de não evoluir, o país perdeu posições em diferentes *rankings* internacionais no quadriênio encerrado, a exemplo dos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) e de Progresso Social. Por outro lado, os valores médios para os demais países do mundo, até mesmo para os de características similares às nossas (Rússia, Índia, China e África do Sul), continuam crescendo.

65. Em contraponto, em relação ao Índice de Competitividade Global 4.0, havia singela sinalização, desde 2017, de melhora, o que não deixava de ser um alento para o país. Em 2019, o Brasil conseguiu ganhar uma posição no *ranking*, passando para o 71º posto.

66. Internamente, em relação ao PPA, quando relatei as contas da Presidência da República referentes ao exercício de 2016, já havia apontado problemas na definição e na gestão dos seus indicadores de desempenho, o que se refletia negativamente na transparência e no acompanhamento do que fora planejado.

67. Por óbvio, sendo o último ano do PPA 2016-2019, alguns dos problemas provenientes de seu nascedouro se manifestaram novamente nas presentes contas.

68. Diversas metas avaliadas ainda carecem dos atributos de credibilidade, de estabilidade e de comparabilidade, de modo que não se pode depositar confiança sobre os números previstos e alcançados. Outras ainda falharam com relação aos parâmetros de qualidade e validade. São constatações graves, pois inviabilizam ao gestor e à sociedade assegurar o nível de desempenho por meio dos números divulgados.

69. Essa dicotomia entre o que se pretende medir e a realidade foi agravada mediante publicação da Portaria 612/2019 do Ministério da Economia, que, em novembro de 2019, ou seja, no apagar das luzes do ano e do próprio PPA 2016-2019, atualizou valores globais de programas e alterou em grande medida os atributos dos programas temáticos, especialmente as metas previstas para alcance em dezembro de 2019.

70. Ainda que a redefinição de metas não seja ilegal e faça parte da dinâmica do processo de planejamento, o momento em que foi efetivada é, no mínimo, estranho e pouco razoável. Possivelmente, o propósito dessa redefinição teria sido, no que concerne à alteração de metas, dar uma feição mais positiva para o resultado de alguns programas, conformando o plano ao resultado alcançado, quando o correto seria o contrário.

71. A alteração de metas a menos de dois meses do encerramento do plano contraria princípios basilares da boa governança pública, sobretudo o da confiabilidade, e compromete a avaliação do alcance das metas, razão pela qual foi tratada como impropriedade.

72. Para avaliação de resultados no exercício em questão, foram selecionados quinze programas temáticos, conforme detalhado no Relatório, dentre os mais relevantes e de maior materialidade em termos de despesas empenhadas – R\$ 336 bilhões, ou aproximadamente 89% do total executado pela União, excetuando-se o programa Previdência Social.
73. Do total de 1.136 metas presentes no PPA 2016-2019, foram examinadas 131 neste ano, selecionadas também por critérios de relevância e materialidade. Destas, 19 foram rejeitadas nas análises realizadas, por diversos motivos registrados no Relatório.
74. Para ilustrar, cito dois dos problemas encontrados que levaram à rejeição da qualidade das metas: no programa Minha Casa Minha Vida, a meta é aferida por unidades construídas em vez de unidades entregues aos beneficiários, o que seria mais realístico para se medir o resultado da ação; no programa sobre Saneamento Básico, as metas são alimentadas pelos próprios prestadores de serviço, o que pode levar a manipulações ou erros de medição.
75. Nesse cenário, para cada meta rejeitada pelo Tribunal, há oportunidades de melhoria que devem ser sopesadas pelos órgãos públicos envolvidos, de modo que a sociedade possa acompanhar e aferir os resultados, fomentando ações de controle social.
76. Nessa toada, é apropriada a recomendação para que os órgãos do Poder Executivo aperfeiçoem a definição e o cálculo dos valores dos indicadores sujeitos a metas dos programas contidos no PPA 2020-2023.
77. No que concerne ao desempenho das metas avaliadas no exercício de 2019, apenas 39 delas, cerca de 30%, foram integralmente cumpridas ou superadas. Na outra ponta, 42 metas, cerca de 32,1%, alcançaram desempenho entre 0 e 50%, enquanto outras 6 tiveram resultado negativo (cerca de 4,6% do total).
78. Para os casos de desempenho insatisfatório ou ausência de desempenho, as justificativas apuradas se relacionam, em geral, a dificuldades na execução orçamentária e financeira e entraves de natureza gerencial e/ou política, como, por exemplo, ações que dependiam de entes subnacionais.
79. De outra parte, nos casos de superação das metas, verificaram-se também diferentes causas, que vão desde o bom desempenho do programa à imprecisão na metodologia de aferição e à alteração de valores de metas pela já citada Portaria-ME 612/2019. Como exemplo, no Programa Educação de Qualidade para Todos, das cinco metas alcançadas, quatro só atingiram o resultado esperado após alterações provenientes da aludida portaria.
80. Questão que reputo da maior importância diz respeito à ausência da dimensão custos para a completa análise das informações de desempenho do Governo Federal em relação aos indicadores dos programas temáticos. O cálculo da relação custo-benefício permitiria comparar o que está sendo gasto com os resultados decorrentes dos bens e serviços colocados à disposição da população, aperfeiçoando a mensuração de eficiência, eficácia, efetividade e economicidade das ações governamentais.
81. A dimensão de custos é fundamental para que os gestores públicos possam, na fase de planejamento e de definição das políticas públicas, sopesar, quando da tomada de decisão, a alocação dos escassos recursos em programas com melhores potenciais de resultados, especialmente em prol da população mais vulnerável.
82. Nesse contexto, é pertinente a recomendação no sentido de se implementar a dimensão custos para fins de planejamento e acompanhamento dos programas governamentais.
83. Anoto que, no Relatório que acompanha as presentes contas, é feita análise de desempenho de cada um dos programas temáticos selecionados, com a apuração das metas e indicadores correspondentes ao exercício de 2019, bem como de todo o período de vigência do PPA 2016-2019.

84. Mesmo com as ressalvas apontadas neste tópico, devo noticiar que fiscalizações e acompanhamentos desta Corte se materializaram em avanços na elaboração do PPA 2020-2023, especialmente na adoção de parâmetros macroeconômicos alinhados aos de mercado, o que traz maior realismo às premissas econômicas que fundamentaram o atual PPA.

#### IV - CONFORMIDADE FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

85. A análise empreendida pelo TCU neste tópico busca avaliar a adequação da gestão orçamentária e financeira do exercício de 2019 em relação às leis e normas pertinentes, notadamente no que tange às regras insculpidas na Constituição Federal, na LRF, na LDO e na LOA.

86. Registro que o resultado desta avaliação, quando não aponta ilegalidade, não configura certificação acerca da regularidade da gestão, em similitude ao disposto no art. 206 do Regimento Interno do TCU, tendo em vista a natureza inerente aos trabalhos de auditoria.

87. Inicialmente, registro os seguintes atos dissonantes das normas constitucionais, fiscais e de contabilidade pública apontados no exame das Contas:

- a) liquidações irregulares de restos a pagar não processados relativos a transferências voluntárias no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Regional (seção 4.1.2.8.2 do Relatório);
- b) criação de cargos públicos sem previsão orçamentária na LOA 2019, com inobservância ao art. 169, § 1º, inciso II, da Constituição Federal, e instituição de despesas obrigatórias de caráter continuado sem demonstração de cumprimento dos requisitos exigidos pelo art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), pela LRF e pela LDO 2019, relativas à implantação e ao funcionamento da recém-criada Universidade Federal do Norte do Tocantins (UFNT), por meio da Lei 13.856/2019 (seção 4.1.2.10);
- c) não cumprimento da aplicação mínima de recursos destinados à irrigação no Centro-Oeste, em desatenção ao art. 42, inciso I, do ADCT, o qual impõe que, dos recursos destinados à irrigação, a União deve aplicar ao menos 20% na aludida região (seção 4.1.1.7);

88. Sem minorar a importância desses achados, tenho que as análises contidas no Relatório suprem as necessidades de transparência dos fatos, assim como os encaminhamentos propostos atendem às necessidades de ajustes e cuidados futuros diante de situações similares de parte do Poder Executivo. Nesse sentido, por objetividade processual, acolho os fundamentos contidos no Relatório para as medidas a serem expedidas, sejam ressalvas ou recomendações, conforme o caso.

89. Por outro lado, há um conjunto de constatações dignas de destaque e comentários adicionais, notadamente em razão do momento fiscal e sanitário vivido no exercício de 2020, que salienta a necessidade de atenção máxima desta Corte de Contas, na condição de guardião da responsabilidade fiscal e da lisura no trato da coisa pública.

90. Refiro-me às seguintes **irregularidades** mencionadas do Relatório que, dentre outras, motivam a oposição de **ressalvas** às presentes Contas Presidenciais:

- a) realização de despesas em montante superior aos créditos orçamentários ou adicionais do exercício de 2019, em contrariedade ao art. 167, inciso II, da Constituição Federal (seção 4.2.2 do Relatório);
- b) inobservância de requisitos exigidos pelo ADCT, pela LRF e pela LDO 2019 para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, em desatenção às regras de planejamento e responsabilidade fiscal (seção 4.1.2.9);
- c) realização de aportes de capital da ordem de R\$ 7,6 bilhões à Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron), vinculada à Marinha do Brasil, como instrumento para

terceirização da execução de despesas típicas da Administração Direta, em desacordo com os princípios orçamentários e fiscais e com fuga às limitações do Teto de Gastos (seção 4.1.1.6).

91. Destaco, ademais, a constatação do cumprimento formal da Regra de Ouro no exercício graças ao mecanismo excepcionalmente previsto na Constituição Federal, isto é, créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta (seção 4.1.1.5).

92. A esta altura, faço um aparte necessário para afastar qualquer pretensa interpretação de que os aspectos ora tratados seriam de menor importância diante do contexto atual vivido neste ano de 2020 em decorrência da pandemia causada pela Covid-19, bem como suas consequências sanitárias, políticas e econômicas.

93. Ao contrário do que possa parecer, a marcha da relativização de conceitos e normas de responsabilidade fiscal não é recente. Esse movimento tem imposto alto preço à sociedade brasileira há quase dez anos, quando começaram a vir à tona criativos mecanismos de flexibilização dessas normas.

94. Embora o país tenha ensaiado alguns ajustes com relativo sucesso, a exemplo da redução dos instrumentos de renúncia de receitas e da promulgação da Emenda Constitucional 95/2016, que instituiu o Teto de Gastos, este Tribunal deve estar atento a novas iniciativas que eventualmente aumentem o custo da “Fatura Brasil” no campo da responsabilidade fiscal.

95. Portanto, os pontos que passarei a discorrer retratam, na verdade, a **linha de base** das finanças públicas antes do início do enfrentamento econômico das consequências da pandemia de Covid-19.

96. Em outras palavras, os achados ilustram a situação das finanças públicas até o encerramento de 2019, que marcam a situação fiscal pré-pandemia. Se alguns aspectos de 2019 já são fonte de preocupação e alerta, imagine-se quando conjugados com as nefastas perspectivas fiscais inauguradas em 2020.

97. Quero enfatizar que, se tivéssemos um quadro fiscal equilibrado e rigoroso antes da pandemia de Covid-19, certamente estaríamos em situação mais confortável para enfrentar a crise de 2020 e poderíamos ter esperança de reequilibrar as contas públicas em prazo razoável.

98. Entretanto, a situação pré-pandemia já era suficiente para justificar uma postura de atenção e alerta. A um, pelos recorrentes deficits fiscais, embora se reconheça o esforço até então empreendido para minorá-los. A dois, porque foi verificada certa tendência de relativização do Teto de Gastos imposto pela Emenda Constitucional 95/2016, que tanto contribui para a credibilidade fiscal brasileira.

99. Neste ponto reside o perigo de incorrerem em descrédito, visto que a saída da crise de 2020 exigirá não só medidas de enfrentamento à situação presente, mas também de, passada esta etapa, imediato retorno aos trilhos rigorosos da responsabilidade fiscal.

100. Por essa razão, a importância dos achados que passo a discorrer.

101. Início pela constatação da **realização de despesas em montante superior aos créditos orçamentários ou adicionais** do exercício de 2019.

102. O art. 167, inciso II, da Constituição Federal, veda a realização de despesas e a assunção de obrigações além do limite representado pelos créditos orçamentários, ou seja, o constituinte impediu que o gestor gere despesas sem o devido suporte orçamentário. Eventual extrapolação dos limites da lei orçamentária, em última análise, configuraria burla à autorização do Congresso Nacional para realização de despesas, a qual se rege pelos princípios da competência e da anualidade.

103. Em que pese a referida vedação, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), responsável pelo pagamento de benefícios previdenciários, foi obrigado a valer-se de dotações do orçamento de

2020 para custear despesas que deveriam ter sido empenhadas no exercício anterior, no montante de R\$ 1,482 bilhão.

104. De se notar que o Congresso Nacional havia destinado originalmente R\$ 637,9 bilhões ao custeio de benefícios previdenciários, dotação mais do que suficiente para cobrir todas as despesas com benefícios previdenciários incorridas em 2019 (R\$ 630,4 bilhões),

105. Ocorre que esse valor foi reduzido a R\$ 628,9 bilhões ao final do exercício, gerando uma insuficiência equivalente ao valor executado à conta do orçamento de 2020. As dotações referentes ao custeio de benefícios previdenciários canceladas nos últimos quarenta dias do exercício de 2019 foram redirecionadas ao pagamento de outras despesas, nos termos das Leis 13.920, 13.947, 13.953, 13.955, 13.956 e 13.965, todas de 2019, e Portaria-SEF/ME 14.662.

106. Ou seja, havia recurso e dotação para pagamento dos benefícios previdenciários, mas esses foram destinados a outros fins, o que deixou o INSS a descoberto a poucos dias do final do exercício. Na prática, **o Poder Executivo extrapolou em R\$ 1,482 bilhão a autorização orçamentária de 2019**, visto que a despesa em epígrafe pertence ao exercício encerrado, mas foi arcada com recursos de 2020.

107. Na mesma linha, constatou-se a assunção de compromissos com organismos internacionais em montante superior às respectivas dotações. No exercício de 2019, a dotação alocada ao custeio de despesas com organismos internacionais (R\$ 2,317 bilhões) foi R\$ 561,3 milhões inferior às obrigações do exercício (R\$ 2,879 bilhões). E, como parte dessa dotação (R\$ 680,8 milhões) foi destinada ao custeio de outros passivos não lastreados por orçamento em exercícios já encerrados, cerca de **R\$ 1,2 bilhão de obrigações de 2019 ficaram sem o devido suporte orçamentário ao fim do exercício**.

108. Ao não compatibilizar as obrigações assumidas pelo Estado às dotações orçamentárias, o Poder Executivo Federal mais uma vez infringiu o disposto no art. 167, inciso II, da CF/1988. Acrescente-se que os passivos existentes junto a organismos internacionais sem o devido suporte orçamentário em exercícios anteriores acumulam R\$ 2,6 bilhões.

109. Para além da violação a dispositivo constitucional, a assunção de compromissos sem autorização orçamentária suficiente configura descumprimento da autorização legal para realização de despesas. No limite, o Poder Executivo estaria extrapolando a competência do Parlamento de autorizar dispêndios governamentais.

110. A conduta também se desvia das regras do Teto de Gastos instituído pela EC 95/2016, já que a assunção de obrigações em montante superior às dotações faz com que o excesso seja continuamente custeado por dotações dos exercícios subsequentes, o que pode configurar “rolagem” irregular de obrigações financeiras. A prática é inequivocamente perversa porque desfigura o correto retrato intertemporal sobre as finanças públicas.

111. Somando-se os dois casos identificados, tanto no INSS como com relação aos passivos junto a organismos internacionais, apenas sob o ponto de vista orçamentário – sem mencionar os passivos a descoberto de exercícios anteriores –, **a insuficiência alcançou cerca de R\$ 2 bilhões em 2019**.

112. Considerando-se que a despesa discricionária fixada para o Poder Executivo Federal em 2020 foi de R\$ 89,3 bilhões, conforme mensagem presidencial que encaminhou o PLOA 2020, a situação representa cerca de 2,2% do montante autorizado pelo Parlamento para este ano, suficiente para distorcer o planejamento e a transparência na autorização legislativa.

113. Ambas as constatações foram consideradas irregularidades e implicam a aposição de ressalva às Contas Presidenciais de 2019.

114. Como segundo ponto, destaco a **aprovação, concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita sem observância dos requisitos exigidos** pela legislação.

115. Conforme sintetizado no Relatório, no exercício de 2019 foram instituídas renúncias de receitas tributárias por meio de nove novas normas no valor total estimado de R\$ 182,86 milhões. Desses, apenas três normativos produziram efeitos fiscais em 2019 (Lei 13.799/2019 e Decretos 9.897/2019 e 9.971/2019), enquanto os benefícios instituídos pelos demais normativos teriam impacto somente a partir de 2020.

116. A irregularidade se caracterizou pela ausência, no momento da edição das Medidas Provisórias 877/2019, 905/2019 e 907/2019 e da sanção da Lei 13.799/2019, bem como da implementação pelo Poder Executivo dos referidos benefícios, dos requisitos exigidos pelos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da LRF e 114 e 116 da Lei 13.707/2018 (LDO 2019). A mesma situação foi verificada em relação à Lei 13.970/2019, pois, embora tenha havido veto integral ao PL 888/2019, o Congresso Nacional o rejeitou e a lei foi promulgada.

117. Em que pese tais exigências serem requisitos prévios para exequibilidade das renúncias, nos casos das Medidas Provisórias 905 e 907 de 2019, o Poder Executivo sequer adotou providências saneadoras posteriores para conferir a devida adequação orçamentária e financeira aos instrumentos aprovados.

118. Ainda que o valor total envolvido nas renúncias de receitas aprovadas em 2019 (R\$ 182,86 milhões) tenha sido significativamente menor que o verificado na mesma situação em 2018 (R\$ 13,2 bilhões), não posso deixar de registrar que há anos o TCU se depara com irregularidades dessa natureza.

119. A boa notícia, nesse caso, é que esta Casa firmou entendimento em sede de Consulta, nos termos do Acórdão 1.907/2019-TCU-Plenário (relator Ministro Raimundo Carreiro), segundo o qual medidas legislativas que forem aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente, especialmente o art. 167 da Constituição Federal, o art. 113 do ADCT, os arts. 15, 16 e 17 da LRF, e os dispositivos pertinentes da LDO em vigor, somente podem ser aplicadas se forem satisfeitos os requisitos previstos na citada legislação.

120. Em outras palavras, o gestor público não pode se furtar de cumprir a legislação sob argumento de que a medida legislativa aprovada não carrega atendimento aos requisitos legais. Isso significa que o administrador deve assumir o ônus de implementar as lacunas de requisitos fiscais de eficácia, uma vez que as prescrições constitucionais e da LRF se dirigem a todos os que manejam recursos públicos, e não apenas ao legislador.

121. Recentemente, o Tribunal ratificou esse entendimento, por meio do Acórdão 62/2020-TCU-Plenário, de minha relatoria, ao apreciar o mérito do primeiro caso concreto, que cuidou da conformidade das concessões de benefícios tributários decorrentes da Lei 13.799/2019.

122. O entendimento do Acórdão 1.907/2019-TCU-Plenário foi acolhido em sede de medida cautelar adotada pelo Ministro Gilmar Mendes do Supremo Tribunal Federal, no âmbito da ADPF 662/DF, para suspender a eficácia do art. 20, § 3º, da Lei 8.742, na redação dada pela Lei 13.981, de 24 de março de 2020, enquanto não sobrevier a implementação de todas as condições previstas no art. 195, §5º, da CF, art. 113 do ADCT, bem como nos arts. 17 e 24 da LRF e ainda do art. 114 da LDO

123. Passo a comentar a respeito da **Regra de Ouro**, segundo a qual é vedada a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta (CF/88, art. 167, inciso III).

124. A regra tenciona evitar que o Estado se socorra de recursos provenientes de endividamento para o pagamento de despesas correntes, de modo que os recursos de operações de crédito não excedam os reservados às despesas de capital. O próprio nome cunhado para o dispositivo constitucional evidencia quão inestimável o preceito é.

125. Ao longo dos últimos anos e em diversos trabalhos, esta Corte tem informado e alertado o Poder Executivo de que a margem de suficiência para atendimento à Regra de Ouro apresentava tendência de queda, especialmente em razão de anos recentes de retração econômica. Eventual agravamento da situação poderia levar ao descompasso financeiro entre receitas e despesas e, conseqüentemente, à extrapolação dos limites impostos pela norma constitucional.

126. Pois bem. Em 2019, pela primeira vez sob vigência da Carta Magna de 1988, a União se valeu de autorização excepcional do Congresso Nacional para realizar operações de crédito em montantes superiores às despesas de capital, mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, e assim cumprir formalmente a Regra de Ouro.

127. A medida legislativa foi necessária porque, após os cálculos e compensações aplicáveis, verificou-se que a União apurou receitas de operações de crédito de R\$ 1,056 trilhão e incorreu em despesas de capital de R\$ 871,670 bilhões, o que conduziu a **R\$ 185,304 bilhões de insuficiência para atendimento à Regra de Ouro**.

128. Não fosse o emprego da excepcionalidade constitucional do art. 167, inciso III (“ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa”) da Constituição Federal, mediante aprovação da Lei 13.843/2019, que possibilitou as operações de crédito excederem as despesas de capital até o limite de R\$ 248,916 bilhões, a União teria descumprido a Regra de Ouro.

129. Apesar de a operação estar formalmente regular, do ponto de vista material a situação preocupa muito. É inevitável não se surpreender com um **descompasso da ordem de R\$ 185 bilhões**, mesmo após anos de sucessivos esforços fiscais desde a crise financeira e política que acometeu o país em meados da década.

130. Ademais, pelas projeções do Tesouro Nacional realizadas em 2019, a insuficiência de recursos para cumprir materialmente a Regra de Ouro perduraria, no mínimo, até o ano de 2026.

131. Ocorre que a situação se agrava bastante diante do cenário atual. Com a pandemia que hoje assola o mundo e o Brasil, que forçou a União a incorrer em vultosos gastos adicionais para controle das consequências sanitárias, políticas e econômicas da Covid-19, não antevejo solução de curto ou médio prazo para esse problema. Registro que a insuficiência de recursos para atender à Regra de Ouro em 2020 foi estimada pela Secretaria do Tesouro Nacional em cerca de **R\$ 250,1 bilhões** (dado extraído do TC 019.996/2020-9, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues).

132. Encerro o tópico com o achado referente à realização de **aportes de capital da ordem de R\$ 7,6 bilhões à Emgepron**, como instrumento para terceirização da execução de despesas típicas da Administração Direta.

133. Como sabido, despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes – como a Emgepron – não são computadas no limite de despesas primárias da União para fins de apuração de cumprimento do Teto de Gastos (ADCT, art. 107, § 6º, inciso IV). O objetivo é não comprometer eventuais necessidades de investimento de estatais que atuam no mercado concorrencial.

134. Os aportes em tela, todavia, se destinaram a capitalizar a empresa tão somente para aquisição, no mercado, de corvetas e de navio de apoio antártico para uso da Marinha do Brasil.

135. Embora este Tribunal ainda não tenha encerrado a discussão sobre a regularidade da realização de aportes em favor de empresas estatais não dependentes em vista do disposto no art. 2º, inciso III, da LRF, já que os entendimentos dos Acórdãos 6.751/2016-TCU-Primeira Câmara e

937/2019-TCU-Plenário estão sob efeito suspensivo de recursos, o alerta que aqui faço não decorre da classificação da estatal ou sequer da aderência dessas atividades às finalidades da Emgepron estampadas no art. 2º da Lei 7.000/1982.

136. Conforme detalhado na seção 4.1.1.6 do Relatório, a preocupação sob o ponto de vista da responsabilidade fiscal, que tanto devemos preservar, reside na constatação de que os aportes ora tratados não tiveram finalidade outra senão transferir recursos para que a estatal adquirisse, junto a empresas privadas, embarcações a serem utilizadas por órgão da Administração Direta, a Marinha do Brasil.

137. Ainda que haja interesse público e a empresa seja economicamente sustentável, não se configuram elementos inequívocos de que o aumento de capital teve o objetivo de aumentar a capacidade instalada da Emgepron para prestar serviços ao seu controlador. Ao contrário, as evidências são no sentido de que o aporte serviu apenas para formação de caixa na estatal a fim de que essa terceirizasse a fabricação de corvetas e a aquisição de navio de apoio antártico – atividades de logística e de contratação tipicamente administrativas, que, em regra, caberiam à Marinha do Brasil realizar.

138. Da forma como ocorreram, as capitalizações à Emgepron não sensibilizaram o cumprimento do Teto de Gastos em 2019. De outra forma, caso a aquisição dos equipamentos fosse realizada pela própria Marinha, haveria imediato reflexo no resultado do Teto de Gastos.

139. A atipicidade do procedimento revela que a modelagem adotada configurou medida de escape à EC 95/2016, visando à execução de despesas públicas por meio de empresa estatal em favor de órgão da administração direta.

140. Movimento semelhante ocorreu com a Telebras e a Infraero, beneficiárias de cerca de R\$ 1,0 bilhão e R\$ 1,5 bilhão em aportes em 2019, respectivamente – embora se reconheça que as condições econômicas dessas empresas e os objetivos de cada capitalização tenham sido diversos. O problema é que há informações de que novos aportes a diversas estatais, nestes termos, estariam sendo planejados para breve.

141. Considerando-se apenas o caso Emgepron, o déficit corrente da União se mostrou menor que a realidade em cerca de R\$ 7,6 bilhões, explicitando situação financeira mais confortável do que na realidade é, visto que a contratação, caso fosse feita pelos moldes tradicionais, teria sensibilizado o Teto de Gastos e os resultados fiscais.

142. Ademais, a “folga fiscal” gerada poderia ter sido utilizada para acomodar outras despesas. Digo no campo das hipóteses porque, se o valor de R\$ 7,6 bilhões fosse somado às despesas correntes para fins de cálculo do cumprimento do Teto de Gastos, muito provavelmente não teria havido extrapolação do teto em 2019.

143. O dilema que se impõe é que, se outras estatais passarem a ser utilizadas com o mesmo propósito, instituindo mecanismo corriqueiro de terceirização de despesas da Administração Direta, teremos, na prática, a completa inefetividade do Teto de Gastos como medida de prevenção ao crescimento desordenado dos gastos do Estado.

144. A depender da escala com que o artifício seja utilizado, pode se transformar em risco real de quebra do compromisso em favor do equilíbrio intertemporal das contas públicas.

145. Dessa forma, a gravidade da situação enseja não só a emissão do competente **alerta** ao Poder Executivo, mas também o registro como uma das **irregularidades** consignadas no Parecer Prévio.

146. Como frisei anteriormente, o país precisa evitar a todo custo a relativização das regras fiscais, seja sob qual pretexto for. A responsabilidade fiscal dever ser o pilar a ser perseguido não apenas formalmente, mas, sobretudo, materialmente.

147. Esses criativos artificios podem parecer, à primeira vista, meras acomodações à realidade imposta pelas restrições normativas. Na prática, contudo, concorrem para a perda de credibilidade da única regra fiscal que hoje, a despeito de possíveis necessidades de revisões e aprimoramentos, é capaz de sinalizar para a solvência da dívida pública no longo prazo. O país já enfrentou situações semelhantes no passado, em que regras fiscais eram formalmente cumpridas, por meio de mecanismos que, muito embora respaldados juridicamente, levavam paulatinamente à perda de confiança da sociedade e dos agentes do mercado nas contas públicas, com consequências nefastas para a situação fiscal. Este Tribunal apontou referidos casos e não se omitiu em alertar para os riscos envolvidos nesse tipo de conduta, mormente nos relatórios sobre as contas prestadas pelo Presidente da República.

148. Da mesma forma, cumpre exercer agora o papel de vigilância, apontando que determinados caminhos não devem ser novamente trilhados, sob pena de vermos aprofundar uma crise que já se mostra bastante desafiadora.

149. Não é demasiado lembrar: **se as regras fiscais não se mostram viáveis, que sejam aprimoradas pelo processo legislativo apropriado; enquanto vigerem, contudo, que sejam respeitadas, não apenas formalmente, mas em sua essência**, sem manobras que intentem deludir a sociedade e os agentes econômicos e terminem, ao cabo, revelando falta de compromisso com a responsabilidade fiscal e o próprio ordenamento constitucional. O efetivo compromisso com o equilíbrio fiscal colabora para um ambiente de confiabilidade, integridade e transparência, transmitindo credibilidade à sociedade e ao ambiente de negócios no país.

150. Igualmente no campo das consequências, destaco outro tema que enseja pronunciamento desta Corte nesta oportunidade. O Projeto de Resolução do Senado 84/2007 e o Projeto de Lei da Câmara 54/2009, que previam instituir, respectivamente, limites para a dívida consolidada líquida e a dívida mobiliária do Tesouro Nacional, foram arquivados. Ao mesmo tempo, estima-se que a relação dívida/PIB, que no final de 2019 era de cerca de 55%, chegue próxima dos 100% neste ano, em decorrência das consequências da pandemia.

151. Sob a perspectiva de um planejamento fiscal responsável, entendo que a ausência de limites impostos pelo Poder Legislativo não afasta a pertinência de o Poder Executivo planejar e instituir mecanismo de planejamento e previsibilidade na gestão do volume da dívida pública, que estabeleça ações planejadas e previsíveis para retomar as rédeas do endividamento saudável, a exemplo do que é feito com o sistema de metas de inflação.

152. A simples sinalização de que há mecanismos de controle do endividamento, e não o contrário, pode favorecer a credibilidade duramente conquistada pelo país após pesados sacrifícios incorridos ao longo dos anos 90 e 2000.

153. Por esse motivo, acrescento **recomendação** ao Poder Executivo para que avalie a oportunidade e a conveniência de elaborar e dar transparência a um plano de gestão sobre a dívida pública federal, que sinalize para a sociedade e para o mercado o montante estimado de endividamento, especialmente nestes tempos de crise, e possíveis mecanismos a serem adotados para guiar o montante da dívida a níveis razoáveis em caso de desequilíbrios.

154. A credibilidade de que o país hoje necessita para vencer a crise econômica e fiscal decorrente da pandemia de Covid-19 exige estrita aderência aos institutos que asseguram uma cultura de responsabilidade fiscal, os quais precisam ser frequentemente aprimorados, mas não podem vir a ser, de maneira nenhuma, desconsiderados. Do contrário, pagaremos uma cara “Fatura Brasil”.

155. É certo que institutos como a LRF e o Teto de Gastos só se assentam sobre bases de estabilidade sanitária, política, econômica e fiscal, de modo que, em 2020, foram temporariamente afastados para viabilizar ações urgentes de proteção à vida e à saúde.

156. Tenho reafirmado, nestes tempos, que a “blindagem recíproca” foi necessária porque as instituições não podem agir na crise com os precedentes e o instrumental jurídico dos tempos de

normalidade. Mas, por outro lado, também não se pode admitir que a crise sirva para adotarmos soluções excepcionais para os tempos de normalidade pós-crise.

157. Quero dizer que a retomada se avizinha e precisaremos fazê-la calcada em bases sérias de responsabilidade fiscal. Tais bases podem até admitir aprimoramento de regras a uma nova situação, mas nenhuma flexibilização no que tange ao nível de compromisso com a cultura de responsabilidade fiscal e de hígidez das contas públicas.

158. É preciso lembrar que regras de finanças públicas não são um fim em si mesmas. Ao contrário, a observância dessas normas tem o potencial de trazer benefícios concretos, no curto, no médio e no longo prazos, gerando a confiança de investidores externos, contribuindo para o desenvolvimento da economia e, conseqüentemente, para a melhoria sustentável da qualidade de vida da população.

159. Concluo afirmando que, para que não fiquemos para trás na retomada econômica e no ajuste fiscal, é imperioso sinalizar para a sociedade e o mercado, hoje e agora, que o país tem compromisso com o equilíbrio das contas públicas, sem margens para artifícios criativos formalmente possíveis, mas materialmente perversos.

160. A sociedade brasileira e o mundo estão observando a liderança nacional e o comportamento de seus gestores públicos, de forma que poderão perceber se a responsabilidade fiscal será apenas um discurso de forma ou se de fato possuirá lastro nas nossas instituições.

#### V – BALANÇO GERAL DA UNIÃO

161. As demonstrações contábeis consolidadas da União integram a Prestação de Contas Anual do Presidente da República e compreendem os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. São compostas pelos Balanços Patrimonial, Orçamentário e Financeiro, pelas Demonstrações das Variações Patrimoniais, dos Fluxos de Caixa e das Mutações do Patrimônio Líquido, extraídas do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), e respectivas Notas Explicativas.

162. Em atenção ao art. 71, inciso I, da Constituição Federal, ao parágrafo único do art. 36 da Lei 8.443/1992, e ao art. 228 do Regimento Interno do TCU, foi realizada auditoria financeira sobre as demonstrações consolidadas da União com o intuito de aferir se refletem, em todos os aspectos relevantes, a situação patrimonial em 31/12/2019, bem como os resultados financeiro, patrimonial e orçamentário do exercício.

163. O escopo do trabalho compreendeu ainda a verificação de confiabilidade, integridade e fidedignidade das demonstrações consolidadas da União, de modo a subsidiar a emissão do Parecer Prévio sobre as contas anuais do Presidente da República, que incluem o Balanço Geral da União. Frise-se que as constatações se referem somente ao aspecto contábil das transações e saldos auditados.

164. A equipe de fiscalização consignou ter havido limitação ao exercício da auditoria, o que impediu a obtenção de evidência apropriada e suficiente para fundamentar a conclusão sobre a fidedignidade das demonstrações contábeis, no que tange às informações referentes ao crédito tributário, à dívida ativa, à arrecadação tributária e aos riscos fiscais tributários registrados ou evidenciados nas demonstrações contábeis do Ministério da Economia (ME) e do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS) de 2019.

165. No caso do ME, os elementos sujeitos a limitação de alcance do trabalho de auditoria representaram 28% do ativo registrado no Ministério em 31/12/2019, equivalente a R\$ 1,2 trilhão (TC 036.129/2019-4, de minha relatoria).

166. No que se refere ao Balanço Orçamentário, a limitação à auditoria alcançou elementos que perfizeram 46% das receitas realizadas pela União em 2019. Destaque-se que a totalidade das receitas

tributárias com impostos e das receitas de contribuições, de aproximadamente R\$ 541 bilhões, sofreu limitação de auditoria.

167. Em relação ao FRGPS, a equipe se viu igualmente impedida de obter evidência de auditoria apropriada e suficiente sobre contas relativas aos créditos tributários ativos e à dívida ativa, ambos de natureza previdenciária. Esses elementos estão registrados, junto com seus ajustes para perdas, como ativos do FRGPS desde o exercício de 2018, e representaram, em 31/12/2019, 90,86% do patrimônio do Fundo (TC 036.275/2019-4, de minha relatoria)

168. Embora a situação não seja inédita, visto se tratar do terceiro ano consecutivo em que o Tribunal se depara com restrições significativas para exercer com plenitude sua competência em relação ao Balanço Geral da União, vislumbro consideráveis avanços na auditabilidade das demonstrações contábeis da União.

169. Rememoro que, por meio do Acórdão 977/2018-TCU-Plenário (relator Ministro Vital do Rêgo), este Plenário consignou a impossibilidade de auditar as contas de créditos tributários a receber e dívida ativa tributária no exercício de 2017. Na oportunidade, a falta de acesso aos dados fiscais mantidos pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e o conseqüente impedimento à obtenção de informações necessárias à realização da auditoria comprometeram a emissão de opinião conclusiva.

170. Na sequência da referida decisão, ao analisar o impacto da falta de dados para concluir sobre a confiabilidade dos valores registrados a título de crédito tributário e dívida ativa, o Relatório das Contas de Governo de 2017, apreciado por meio do Acórdão 1.322/2018-TCU-Plenário (relator Ministro Vital do Rêgo), registrou que a obstrução dos trabalhos de auditoria financeira do TCU em demonstrações contábeis poderia comprometer a emissão de opinião por parte desta Corte de Contas.

171. Ao proceder às fiscalizações sobre as demonstrações financeiras do Ministério da Fazenda do exercício de 2018, a equipe de auditoria do TCU novamente se deparou com limitações ao trabalho. As dificuldades quanto à solicitação e à disponibilização de dados impostas pelas regras e procedimentos criados em virtude da “sala de sigilo”, além dos controles físicos de segurança impediram, na prática, os auditores de terem acesso a informações que permitissem obter evidências para formar uma conclusão de auditoria.

172. Além dos entraves relacionados à verificação da confiabilidade do crédito tributário, a não disponibilização de informações protegidas por sigilo fiscal teve impacto na análise de outros aspectos materialmente relevantes para as demonstrações consolidadas, como o montante da dívida ativa do governo federal e as obrigações decorrentes de demandas judiciais, com reflexos significativos na análise das Contas do Presidente da República de 2018.

173. A situação foi novamente tratada no Acórdão 1.095/2019-TCU-Plenário, de minha relatoria, por meio do qual o Tribunal concluiu que, embora a criação da “sala de sigilo” tenha representado iniciativa positiva, a forma como foi implementada não possibilitou a efetiva melhora do grau de auditabilidade do órgão. A decisão também informou que a disponibilização apenas da “sala de sigilo” para fornecimento de informações solicitadas pelas equipes de auditoria poderia caracterizar obstrução à fiscalização.

174. Com o propósito de aprofundar os exames sobre essa questão, o Tribunal decidiu realizar auditoria de natureza operacional para examinar as condições de auditabilidade da RFB e a capacidade de obtenção de evidências apropriadas e suficientes para suportar a emissão de opinião de auditoria sobre as demonstrações financeiras do órgão, dado um nível de risco aceitável.

175. A conclusão se deu por meio do Acórdão 1.174/2019-TCU-Plenário (relator ministro Raimundo Carreiro), no sentido da falta de auditabilidade e transparência no Sistema Tributário Nacional, o que priva a sociedade de ter acesso a informações sobre estoque de créditos tributários e de dívida ativa, receitas arrecadadas, renúncias de receitas e demandas judiciais de natureza tributária. Com o objetivo de promover mudanças estruturais nesse sistema e conferir efetividade ao exercício do

controle, o TCU fixou prazo para o desenvolvimento de um plano de ação voltado à correção das deficiências apontadas no relatório.

176. Portanto, em relação aos exercícios de 2017 e 2018, as restrições impediram que o Tribunal exercesse plenamente suas competências estabelecidas na Constituição, gerando grande prejuízo à transparência quanto ao uso dos recursos públicos.

177. Não por outro motivo, ao apreciar as Contas de Governo de 2018, foi proferido alerta à Casa Civil sobre a necessidade de adotar medidas efetivas para viabilizar os trabalhos de auditoria do TCU nas demonstrações financeiras da União, de forma a assegurar a emissão de opinião sobre as futuras prestações de contas do Presidente da República.

178. Já a partir de meados de 2019, pudemos verificar avanços no sentido de tornar o Sistema Tributário Nacional mais transparente e auditável, conforme constatou-se no monitoramento da auditoria operacional anteriormente mencionada, julgado por meio do Acórdão 1.266/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro.

179. Em menos de um ano da prolação do Acórdão 1.174/2019-TCU-Plenário, os órgãos jurisdicionados adotaram várias medidas tendentes a sanar os problemas apontados por esta Corte de Contas, com especial destaque para a evolução dos entendimentos defendidos pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e pela Consultoria-Geral da União, que se tornaram favoráveis ao compartilhamento de dados protegidos por sigilo fiscal com este Tribunal e a Controladoria-Geral da União. Essa posição foi consolidada pela Advocacia-Geral da União por meio do Parecer Vinculante-AM 8, de 18/10/2019, e, na sequência, regulamentada pelo Decreto 10.209, de 22/1/2020.

180. Esses marcos normativos apontam para a superação, ao menos sob o ponto de vista jurídico, do histórico conflito entre o TCU e a Receita Federal acerca do compartilhamento de informações protegidas por sigilo fiscal. Subsistem, contudo, questões operacionais e culturais que ainda impedem a completa implementação das medidas preconizadas pelo Acórdão 1.174/2019-TCU-Plenário, razão pela qual o Tribunal considerou necessário dar continuidade ao monitoramento dessa decisão.

181. Assim, por dever de justiça, devo reconhecer que a atual gestão do Ministério da Economia apresentou a este Tribunal diversas ações tendentes a alterar significativamente o panorama de impossibilidade de exercício do controle externo sobre dados que se refletem nas demonstrações contábeis administradas pela RFB.

182. As medidas acenadas envolvem relevante mudança na compreensão do Poder Executivo Federal sobre o sigilo fiscal oposto aos órgãos de controle, o que permite vislumbrar maior transparência e efetividade na fiscalização de matéria tão relevante.

183. Reconheço, ademais, o esforço empreendido pela Secretaria do Tesouro Nacional em aperfeiçoar a qualidade das informações apresentadas no Balanço Geral da União. A atuação cooperativa entre os técnicos do Tesouro e as áreas especializadas deste Tribunal tem sido constante e, sem dúvidas, vem contribuindo sobremaneira para a elevação da qualidade do tratamento contábil dos atos e fatos da Administração Federal, em proveito da adequação e transparência das informações contábeis divulgadas pela União.

184. Esclarecida a principal limitação enfrentada pela auditoria, menciono, como complemento, as principais distorções de valor identificadas no BGU 2019, para as quais acolho as medidas alvitadas pela equipe de auditoria financeira, na forma detalhada no Relatório:

- a) subavaliação do passivo e das variações patrimoniais diminutivas, em valor estimado de até R\$ 53,5 bilhões, em razão da insuficiência de constituição de provisão sobre as prováveis obrigações da União com honra de garantias;

- b) superavaliação não estimada do ativo, em razão da ausência de constituição de ajuste para perdas sobre os valores devidos pelo estado do Rio de Janeiro à União;
- c) superavaliação do ativo, estimada em R\$ 663 milhões, decorrente da diferença entre o saldo de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital registrado nas empresas investidas e o registrado junto à União;
- d) subavaliação do ativo e das variações patrimoniais aumentativas, estimada em R\$ 2 bilhões, em virtude da ausência de apropriação da correção pela taxa Selic dos saldos de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital;
- e) subavaliação do ativo e das variações patrimoniais aumentativas no valor de R\$ 331,2 milhões, e do passivo e das variações patrimoniais diminutivas no valor de R\$ 175,5 milhões, em virtude da transferência de valores desatualizados para a conta de ativos temporários;
- f) superavaliação do ativo e das variações patrimoniais aumentativas, estimada em R\$ 196,3 milhões, em virtude de erros na apuração da equivalência patrimonial de participações da União em empresas;
- g) superavaliação do passivo, em valor estimado de R\$ 29 bilhões, em virtude da não contabilização de empréstimos e financiamentos pelo custo amortizado; e
- h) subavaliação do passivo, estimada em R\$ 601,8 bilhões, em virtude de deficiências nas projeções atuariais do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e do Sistema de Proteção Social das Forças Armadas (SPSMFA) (seção 5.3.1.3):

185. Permito-me tecer breves comentários a respeito da subavaliação do passivo do SPSMFA, visto que o tema tem sido recorrente nos últimos anos em que esta Corte se debruçou sobre o Balanço Geral da União.

186. Embora referida distorção tenha persistido até 31/12/2019, data que limitou a auditoria financeira do BGU, noticiou que o Poder Executivo efetivou registro, em março de 2020, de passivos atuariais do SPSMFA no valor de R\$ 467,5 bilhões, referentes às despesas futuras com militares inativos, e de R\$ 123,3 bilhões, alusivos às pensões militares.

187. De certo, ainda cabem avanços quanto à temporalidade esperada para tais previsões e outros aspectos metodológicos que contribuirão para maior transparência e fidedignidade dos registros contábeis desse passivo, o que será avaliado pelo Tribunal nos próximos exercícios.

188. De todo modo, a iniciativa deve ser reconhecida porque inaugura nova etapa na evidenciação contábil há anos requerida por esta Corte de Contas. A partir de 2020, nosso debate evoluirá para a forma de aprimorar tais registros, visto que não poderão ser, de maneira nenhuma, tolerados retrocessos nesse campo, dadas a magnitude envolvida e a repercussão sobre a situação fiscal da União.

189. De mais a mais, as recomendações e as ações dos órgãos e entidades da administração pública federal no sentido de cumprir as recomendações advindas da auditoria financeira do TCU têm se revelado importante mecanismo de aprimoramento dos registros da contabilidade pública.

190. Nesse cenário, cumpre a este Tribunal registrar e dar publicidade às limitações, distorções e fundamentos da auditoria financeira para subsidiar o Parlamento e a sociedade sobre as principais deficiências das demonstrações financeiras da União de 2019, oportunidade em que acolho as recomendações e os alertas sugeridos.

191. Ciente de que as restrições impostas impedem a emissão de opinião sobre uma parcela dos balanços, o Tribunal tem condições de concluir que, **exceto quanto às distorções e limitações**

apontadas no Relatório precedente e aquelas aqui destacadas, as demonstrações contábeis consolidadas da União de 2019 representam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial consolidada da União em 31/12/2019, e os resultados consolidados orçamentário, financeiro e patrimonial do exercício de 2019.

#### IV – ATENDIMENTO A DELIBERAÇÕES PROFERIDAS NAS CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA DE 2015 A 2018

192. De um total de 51 recomendações objeto de monitoramento realizado acerca do atendimento às deliberações exaradas por ocasião das Contas do Presidente da República de 2015 a 2018, tem-se que: 24 foram consideradas plenamente atendidas; vinte, em atendimento; quatro não foram atendidas; uma não é mais aplicável; e duas não são monitoráveis.

193. Quanto aos nove alertas, o monitoramento consistiu em verificar sua observância com base no relato das providências tomadas pelo Poder Executivo Federal. Não houve alertas na situação “não observado” e as quatro recomendações consideradas “não atendidas” consistiram na adoção de providências pelo Poder Executivo Federal para resolução de problemas de maior complexidade, que demandam tempo adicional, conforme registrado no Relatório, e serão monitoradas na próxima oportunidade em que o Tribunal apreciar as Contas do Presidente da República.

194. O desempenho apurado revela que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal estão envidando esforços para implementar as medidas sugeridas pelo TCU por ocasião do Parecer Prévio.

#### IV – POLÍTICA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

195. Por último, abordo tema que, durante a passagem do ano de 2019, me sensibilizou e preocupou sobremaneira na condição de fiscal da coisa pública: o risco de que o orçamento público e o aparato estatal possam vir a ser utilizados como instrumentos de limitação à liberdade de expressão e de imprensa, por meio da distribuição de benefícios e empecilhos a veículos de comunicação em função do grau de alinhamento político-ideológico com o Governo Federal.

196. Perpassa a análise das contas de governo o pronunciamento sobre a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a Administração Pública Federal, bem como o exame dos programas e ações sob a perspectiva dos princípios da legalidade, da legitimidade, da economicidade e da eficiência (Constituição Federal, art. 70, *caput*, c/c o Regimento Interno do TCU, art. 228).

197. Como ocorre em qualquer ação de controle externo, a atuação do Tribunal de Contas da União por ocasião da apreciação das Contas do Presidente da República também se pauta por critérios de materialidade, relevância e risco.

198. Sob o aspecto da materialidade, a função comunicação social não atrairia a atenção desta Corte, tendo em vista que os valores envolvidos não apresentam magnitude destacada dentro da extensão do orçamento da União. Mas é certo que sobressaem a relevância e o risco envolvidos com o bom manejo desses recursos e suas implicações para o legítimo funcionamento das instituições públicas e, em última instância, da própria democracia.

199. O Relatório das Contas de Governo apresenta destacadamente as despesas realizadas dentro da subfunção Comunicação Social. Em 2019, o Poder Executivo empenhou R\$ 524 milhões nessa subfunção, em sua maior parte (97%) distribuídos entre publicidade de utilidade pública (R\$ 283 milhões) e comunicação institucional (R\$ 226 milhões) – essa integralmente empenhada pela Presidência da República.

200. Se extrapolarmos a análise para considerar os cinco maiores contratantes públicos nessa matéria (a Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República – Secom, o Banco

do Brasil, a Caixa Econômica Federal, a Petrobras e o Ministério da Saúde), as despesas ultrapassaram R\$ 935 milhões.

201. Mas as quantias envolvidas não são o fator primordial que tem demandado a atenção desta Corte. Com efeito, desde o ano passado, o Tribunal de Contas da União vem sendo instado a se manifestar em diversos processos que transpassam o mero exame da legalidade da aplicação de tais recursos em certames licitatórios e execuções contratuais.

202. No começo de 2019, apresentei comunicação ao Plenário do TCU sobre a falta de transparência dos gastos do Governo Federal com propaganda e publicidade em virtude da extinção, à época, do Instituto para Acompanhamento da Publicidade (IAP), que fornecia a qualquer cidadão dados detalhados sobre cada gasto do governo, fundações, empresas e órgãos públicos federais com publicidade. Informava, por exemplo, cada pagamento realizado a veículos de imprensa e empresas de mídia, o que possibilitava o escrutínio, via controle social, sobre os gastos federais com propaganda, e tornava mais transparente as relações entre governantes e os grandes grupos de mídia do Brasil.

203. Desde então, outras questões vêm surgindo, com cada vez maior frequência, de modo que o Tribunal tem sido constantemente provocado a averiguar questões relacionadas à legitimidade de atos do governo que poderiam, de alguma maneira, influenciar a pauta e o tom do noticiário.

204. Considero este um tema transversal, que tem tangenciado diversos processos desta Corte desde 2019, todos eles requerendo, à sua maneira diante dos fatos concretos colocados, que o Tribunal investigue possíveis usos indevidos dos recursos públicos e da força do aparato estatal para prejudicar veículos de imprensa e empresas de mídia de certa tendência ou para beneficiar outros grupos.

205. Apenas para fins didáticos, eu segmentaria os diversos casos em três grandes grupos de situações, envolvendo: (i) o poder de compra; (ii) a distribuição de verbas de propaganda e publicidade; e (iii) a força do aparato estatal.

206. Na primeira delas, questiona-se a possível utilização do poder de compra do Estado para favorecer uns ou desfavorecer outros em virtude da linha editorial. Exemplifico com os TCs 039.605/2019-1 e 039.606/2019-8, que cuidam de representações em face de licitação realizada pela Secom que excluiria o Jornal Folha de São Paulo em virtude de suposta perseguição.

“A gravidade da irregularidade veiculada no pregão eletrônico merece a rigorosa apuração do Tribunal de Contas da União porque, a se confirmar que a considerada exclusão não teve legítima motivação ou critério técnico justificável, tendo se prestado apenas à perseguição política do jornal em tela, restará caracterizado, no mínimo, desvio de finalidade e flagrante atentado aos princípios constitucionais da impessoalidade, isonomia, motivação e moralidade, expressamente no caput do artigo 37 da Constituição (...)” (posicionamento do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União; peça 1 do TC 039.605/2019-1).

“A crítica que os meios de comunicação social dirigem às pessoas públicas, como o Presidente da República, seus auxiliares e seu Governo, por mais dura e veemente que possam ser, deixam de sofrer, quanto ao seu concreto exercício, as limitações externas que ordinariamente resultam dos direitos de personalidade, não legitimando, em quaisquer circunstâncias, retaliações ou vinganças pessoais, através da estrutura governamental.” (peça 1 do TC 039.606/2019-8).

207. Essa mesma temática foi objeto de apuração do Tribunal no âmbito do TC 037.946/2019-6, relativo à representação do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) em relação à suposta determinação da Presidência da República para que fossem canceladas as assinaturas do jornal Folha de São Paulo por todos os órgãos do governo federal.

“O que se insinua, nessa notícia e em diversas outras disponíveis na internet, é que o aludido cancelamento teria sido motivado não por interesses legítimos da Administração Pública, mas, sim, em atendimento a comando arbitrário do Presidente da República, que estaria contrariado com o teor das notícias sobre o governo federal publicadas naquele veículo.” (posicionamento do MPTCU; peça 1 do TC 037.946/2019-6).

208. Numa segunda situação, o braço estatal em questão não seria mais o poder de aquisição em si, mas a distribuição de verbas de propaganda e publicidade segundo critérios pouco técnicos. Sob essa perspectiva, pode ser destacado o TC 008.196/2019-2, que aborda possível favorecimento de grupos de mídia por preferências pessoais e/ou religiosas.

“Nesse contexto, os acontecimentos acima relatados reclamam, a meu ver, a pronta atuação do TCU, de modo a verificar se as despesas com publicidade do Governo Federal no primeiro trimestre de 2019 atendem ao interesse público, segundo pressupostos técnicos e critérios impessoais, ou se tem servido ao favorecimento de particulares, com ofensa aos princípios da impessoalidade e da supremacia do interesse público.” (posicionamento do MPTCU; peça 1 do TC 008.196/2019-2).

209. Como terceiro grupo de situações, podem ser enquadrados os casos em que se provoca a atuação do controle externo para verificar possível desvio de finalidade no uso do aparato estatal para perseguir grupos ou personalidades que, no exercício da liberdade de expressão ou de imprensa, estejam supostamente em oposição ao governante.

210. Nesse grupo, pode ser enquadrado o TC 018.933/2019-0, que cuidou de representação do MPTCU acerca de possíveis irregularidades no âmbito do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), consubstanciada na realização de análises financeiras de jornalista com suposto intuito de intimidação e perseguição.

“Pelo teor das notícias jornalísticas, a finalidade concreta da atuação, neste caso, pelo Coaf seria, aparentemente, constranger o jornalista Glenn Greenwald e fragilizar a liberdade de imprensa garantida constitucionalmente em nosso país.

(...) os servidores do Coaf incorreram — e eventualmente seus superior, por ação ou omissão — quando do exercício de suas atividades profissionais, em flagrante desvio de finalidade pública, utilizando-se indevidamente de recursos e ferramentas de trabalho e produção e tratamento de informações com evidente dispêndio indevido e injustificado de expressivos recursos públicos, situação a demandar notoriamente a atuação do órgão de controle externo, no intuito de apurar eventual prejuízo ao erário. (...).

O risco dessa atuação chama tamanha atenção que até a Organização dos Estados Americanos (OEA) publicou nota preocupada com a liberdade de expressão no Brasil.” (posicionamento do MPTCU; peça 1 do TC 018.933/2019-0).

211. Preocupação de mesma natureza levou o *Parquet* especializado a representar perante esta Corte acerca da alegada ameaça, proferida pelo Presidente da República, de não renovação da concessão da Rede Globo por notícias supostamente desfavoráveis (TC 038.071/2019-3).

“(...) a ameaça de não renovação da concessão para serviço de radiodifusão de sons e imagens para a TV Globo teria sido motivado não por interesses legítimos da Administração Pública, mas, sim, em sentimento arbitrário do Presidente da República, que estaria contrariado com o teor das notícias divulgadas pela emissora e posteriormente explicitadas ante as manifestações supervenientes do Ministério Público do Rio de Janeiro.

Deve ser ressaltado que a atitude do governo federal em prejudicar deliberadamente, por meio de atos de força política e financeira do Estado, determinados veículos de mídia — a Rede Globo e a Folha de São Paulo, notoriamente — não é desconhecida do Tribunal de Contas da União.

(...)

Aos órgãos e instituições da República competentes, a tarefa de coibir os ataques à imprensa, pelo bem da democracia.” (posicionamento do MPTCU; peça 1 do TC 038.071/2019-3).

212. Ainda em relação a eventual uso indevido do aparato estatal com desvio de finalidade para perseguir grupos que veiculam notícias supostamente desfavoráveis, pode ser destacado o TC 001.809/2020-2, que tratou de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na

Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil relacionadas à fiscalização realizada em contratos do Grupo Globo.

“Conforme divulgado, a Receita Federal tem atuado somente os atores contratados pela empresa Globo. Não é de hoje que existem indícios de perseguição política do atual Governo com a emissora citada.

(...)

Novamente, caso seja comprovado que a atuação da Receita Federal aos atores da Rede Globo seja fruto de perseguição política por parte do atual Governo, há o risco de ausência de motivação legítima para atuação caracterizando, assim, desvio de finalidade daquele importante órgão.” (posicionamento do MPTCU; peça 1 do TC 001.809/2020-2).

213. Além desses casos, foram identificadas situações em que se apontaram interferências indevidas da Secom ou de terceiros em propaganda e publicidade de empresas estatais (TCs 009.180/2019-2 e 020.015-2020-8).

214. A análise da materialidade das despesas revela que houve redução da ordem de 28% nos gastos da Secom com publicidade do ano de 2018 para 2019. Por outro lado, chama a atenção o fato de que alguns canais de comunicação foram mais privilegiados em detrimento de outros, sem que houvesse aparentemente justificativas para tanto.

215. As situações relatadas foram ou estão sendo objeto de análise, caso a caso, em cada um dos processos descritos. De qualquer forma, pela própria frequência com que a matéria tem sido levantada, acende-se um alerta sobre essas graves questões.

216. Afinal, todo esse quadro pode indicar, em alguma medida, risco de desvio de finalidade dos agentes estatais na condução da coisa pública, em possível ofensa aos princípios da impessoalidade, da motivação e da moralidade, mas também da legitimidade do gasto e dos atos administrativos. Mais gravemente, vislumbro o risco de que fique vulnerável o próprio Estado Democrático de Direito, caso estejam sendo combatidos alguns de seus mais basilares e fundamentais sustentáculos: a livre manifestação do pensamento e as liberdades de expressão e de imprensa.

217. Contemporaneamente, não mais é possível cindir a concepção de Estado Democrático de Direito das noções de controle sobre o poder e de participação popular. Nesse modelo, são premissas básicas a expressão de pensamento plural e a difusão de informação livre. É por isso que qualquer ameaça às liberdades de expressão e de imprensa tem de despertar a atenção das instituições: fica em xeque a estabilidade e o bom funcionamento da democracia.

218. Esse debate pode ser iluminado com as lições do cientista político norte-americano Robert Dahl, que ressalta o “entendimento esclarecido” como um dos critérios de um processo democrático, além de elencar a “liberdade de expressão” e as “fontes de informações diversificadas” como duas das seis instituições políticas exigidas por uma democracia em grande escala.

“A livre expressão não significa apenas ter o direito de ser ouvido, mas ter também o direito de ouvir o que os outros têm para dizer. Para se adquirir uma compreensão esclarecida de possíveis atos e políticas do governo, também é preciso liberdade de expressão. (...)

Cidadãos silenciosos podem ser perfeitos para um governante autoritário, mas seriam desastrosos para uma democracia. (...).

Como a liberdade de expressão, diversos critérios democráticos básicos exigem que fontes de informação alternativas e relativamente independentes estejam disponíveis para as pessoas” (Dahl, Robert A. Sobre a Democracia)

219. Paulo Bonavides nos leciona que só há democracia qualificada como direito fundamental se o povo puder realmente fruir alguns direitos fundamentais, como o direito à comunicação e o direito à livre informação. E que, dentre os grandes obstáculos levantados ao reconhecimento do princípio

democrático como direito fundamental em termos de legitimidade, figura a informação, visto que, se ela for manipulada, não haverá democracia: “desvirtuado ficará todo o processo gerador de opinião e decisões de natureza governativa.” (Bonavides, Paulo. Teoria Geral do Estado).

220. A informação é, aliás, a matéria-prima do trabalho das Cortes de Contas. O controle surge para mediar o conflito entre os interesses dos governantes e os da sociedade. É que, além de disporem de certa autonomia na gestão dos recursos públicos, os governantes detêm mais informações sobre o que de fato ocorre na gestão do que os cidadãos, conformando o que se entende por assimetria informacional ou abismo informacional geradores do chamado conflito de agência.

221. Percebo o Tribunal de Contas como um dos mecanismos que asseguram o fornecimento de informações fidedignas, essenciais para que a sociedade possa atenuar o risco de desalinhamento entre a condução da coisa pública e os seus próprios anseios. A informação é um pressuposto básico da transparência dos negócios públicos em uma verdadeira e legítima democracia. Sem informações adequadas a respeito da gestão pública, os cidadãos ficam privados de realizar julgamentos apropriados a respeito dos atos praticados por seus governantes.

222. É certo que o nosso papel aqui, nesta sessão, é primordialmente a certificação das informações provenientes do próprio Estado. Mas não podemos nos quedar calados se, ao analisá-las, encontramos fatos que nos indicam algum risco de que os recursos públicos possam estar sendo utilizados para manipular as demais informações que circulam pela sociedade, em especial a veiculada pela imprensa.

223. Diante de todo esse contexto e colocada a gravidade da questão, cumpre ao TCU, dentro do seu papel, externar essas reflexões à Administração Pública Federal, ao Congresso Nacional e à sociedade, o que fazemos nesta oportunidade. Adicionalmente, podemos atuar para induzir a transparência e o aprimoramento das regras de governança relacionadas ao tema.

224. Nesse sentido, estou adotando **recomendação** para que os gastos com publicidade e propaganda passem a ser objeto de detalhada transparência na internet, em sítio único, contando com informações relativas a todos órgãos públicos contratantes, incluindo empresas estatais, com a segregação da informação em nível de fornecedores e valores pagos mensalmente, mencionados nominalmente todos os *sites*, *blogs*, portais e congêneres que recebam monetização com recursos públicos, seja diretamente ou por meio de empresa interposta.

225. Por certo, esse assunto não se esgotará aqui, devendo toda a sociedade e este Tribunal ficarem vigilantes, atentos e zelosos pela regularidade, legitimidade e economicidade dos gastos públicos com comunicação social do Governo Federal, visando a garantir a isonomia de tratamento entre os veículos, a imprensa livre e o compromisso com a verdade.

226. Há 230 anos, Madison pressupunha a necessidade de se limitar o poder a fim de preservar a liberdade dos cidadãos e o Estado Democrático. Adotando postura eminentemente cética em relação à natureza humana, sua obra “The Federalist Papers” tem como eixo o controle sobre os detentores do poder:

“Mas o que é o governo em si próprio senão a maior de todas as reflexões sobre a natureza humana? Se os homens fossem anjos nenhuma espécie de governo seria necessária. Se fossem os anjos a governar os homens, não seriam necessários controle externos nem internos sobre o governo. Ao construir um governo em que a administração será feita por homens sobre outros homens, a maior dificuldade reside nisto: primeiro é preciso habilitar o governo a controlar os governados; e, seguidamente, obrigar o governo a controlar-se a si próprio. A dependência do povo é, sem dúvida, o controle primário sobre o governo; mas a experiência ensinou à humanidade a necessidade de precauções auxiliares.”

227. Ou seja, o bom funcionamento do Estado depende essencialmente do controle exercido pelo povo sobre o poder dos governantes. Todavia, isso não basta, sendo necessárias “precauções

auxiliares”. Ao longo do texto, Madison vai sustentar que o mais conveniente seria a dispersão do poder na estrutura estatal, de modo a formar uma verdadeira teia de controles mútuos e recíprocos, ou o que ficou conhecido como estrutura de “*checks and balances*”.

228. Na quadra atual, não tenho dúvidas do papel fundamental desta Corte como um dos instrumentos do sistema de freios e contrapesos, desempenhando o controle da face administrativa do poder estatal.

## VI - PARECER

229. A partir dos fundamentos apresentados, a minuta de Parecer Prévio que submeto à consideração do Plenário é no sentido de que **as contas atinentes ao ano de 2019 estão em condições de serem aprovadas, com ressalvas, pelo Congresso Nacional.**

230. Em visão de conjunto, considerando os critérios de materialidade, gravidade e repercussão negativa sobre a gestão governamental associadas às irregularidades ou distorções detectadas, previstos no art. 11 da Resolução-TCU 291/2017, tenho que os apontamentos não comprometem a totalidade da gestão aqui examinada, tanto com relação à execução dos orçamentos (Resolução-TCU 291/2017, art. 14, § 1º, incisos I e II) quanto no que se refere à opinião a respeito do Balanço Geral da União (Resolução-TCU 291/2017, art. 13, § 1º, incisos I e II).

231. No casos em que foram observadas desconformidades, ao subsidiar a emissão de alertas e recomendações, os apontamentos indicam correções de rumo a serem necessariamente implementadas, com vistas a resguardar, dentre outros aspectos igualmente caros à sociedade, a responsabilidade fiscal e a aderência aos objetivos e balizas conferidas pela Constituição Federal no que respeita ao bom e regular uso dos recursos públicos.

232. Dessa forma, estou convicto de que a análise empreendida pelo Tribunal, consubstanciada no Relatório e no Parecer Prévio, subsidiará com elementos técnicos o órgão de cúpula do Poder Legislativo para que possa realizar o julgamento das contas do Presidente da República, nos termos do art. 49, inciso IX, da Constituição Federal, e demais atividades concernentes à sua função típica de fiscalização.

233. A história recente mostra que este Tribunal de Contas da União não tem se equivocado ao apontar as mais relevantes questões e seus efeitos no âmbito da apreciação das Contas de Governo, transcendendo a função constitucional mais evidente de auxiliar o Congresso Nacional.

234. No atual contexto de crise sanitária, econômica, fiscal e política, é ainda mais importante o papel institucional desta Corte de evidenciar a situação das contas públicas e dos atos e fatos da gestão.

235. Reitero a necessidade de perseguirmos a todo custo a estrita observância das regras de responsabilidade fiscal, sem relativização de conceitos, como pressuposto necessário para superarmos o momento de incerteza que vivemos.

236. O aprimoramento das instituições políticas e seus consequentes reflexos na dinâmica da Administração exigem que se preze pela manutenção de um ambiente minimamente estável, confiável e transparente. A fidedignidade das informações divulgadas, permeada por comportamento íntegro e boas práticas de *accountability*, é pressuposto essencial para o estabelecimento de qualquer relação de credibilidade entre governantes e governados.

237. São essas razões que me levam a enaltecer o importante papel da Corte de Contas como órgão guardião da gestão fiscal responsável. Como costume dizer: “O Tribunal de Contas da União está para as normas de responsabilidade fiscal assim como o Supremo Tribunal Federal está para a Constituição Federal.



238. 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 10 de junho de 2020.

Ministro BRUNO DANTAS  
Relator