

## VOTO

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 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2022.

2. Esta é a 88ª vez que o TCU exerce sua missão de ofertar ao Congresso Nacional elementos técnicos para que o parlamento 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).

3. O sorteio para definição da relatoria deste processo ocorreu na sessão ordinária do Plenário de 7 de julho de 2021, nos termos do art. 155 do Regimento Interno-TCU. Conforme as disposições dos §§ 2º e 3º daquele dispositivo, o sorteio obedece ao princípio da alternatividade, de forma que os nomes dos relatores sorteados em anos anteriores são excluídos dos sorteios seguintes até que todos os demais ministros sejam contemplados em iguais condições, sendo ainda o ministro por último sorteado excluído do sorteio seguinte.

4. Esclareço que o processo de apreciação da prestação de contas do Presidente da República (PCPR) segue as normas e procedimentos estabelecidos pela Resolução-TCU 291/2017, que define o escopo das análises a serem realizadas e os critérios para emissão das opiniões do TCU sobre a gestão dos recursos públicos federais e sobre os balanços gerais da União.

5. Consoante art. 11 dessa norma, a conclusão do parecer prévio a ser emitido pelo TCU deve conter indicação pela aprovação ou pela rejeição das contas prestadas pelo Presidente da República, considerando a materialidade, a gravidade e a repercussão negativa sobre a gestão governamental associadas às irregularidades ou distorções detectadas.

6. Ainda a título de contextualização sobre este processo, destaco que o exame da unidade técnica responsável por instruir as contas presidenciais também serviu de base para a aprovação das diretrizes para elaboração do relatório e do parecer prévio sobre estas contas (Acórdão 67/2022-Plenário). Tais diretrizes, assim como as fiscalizações sugeridas para subsidiar a atuação do Tribunal, foram, em essência, semelhantes às implementadas em relação às contas referentes a 2021, tendo sido prontamente aprovadas por revelarem que a metodologia adotada tem sido eficiente e está aderente às melhores práticas internacionais.

7. Neste ano, os trabalhos realizados para cumprimento dessas diretrizes envolveram dez unidades de auditoria especializadas do Tribunal, mais a participação de equipes da Controladoria-Geral da União no caso da auditoria financeira. Ao todo, cerca de cinquenta auditores federais de controle externo atuaram nesses trabalhos, sendo que a instrução de mérito deste processo e a minuta de parecer prévio que ora apresento ao Plenário foi assinada por 31 auditores desta Casa. Trata-se, portanto, de trabalho conduzido com alto nível de profissionalismo e aderência às normas de auditoria.

8. Para além disso, vale mencionar 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, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2.238-5/DF. Apesar disso, o relatório contempla informações sobre todos os poderes, traduzindo-se em detalhado panorama das contas públicas da União.

## I – INTRODUÇÃO

9. 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.
10. Por seu turno, o art. 36, parágrafo único, da Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU), 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.
11. Nesse contexto, o exame das contas feito 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 quanto 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).
12. Dessa forma, a apreciação da PCPR pelo TCU se constitui (i) do parecer prévio, no qual são explicitadas as opiniões 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.
13. 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.
14. Cumpre esclarecer que a deliberação do Tribunal, consubstanciada no parecer prévio, deve conter a conclusão e as opiniões com a respectiva fundamentação, além de eventuais alertas e recomendações direcionadas à Presidência da República e demais órgãos.
15. Na sequência, passo a comentar as questões centrais tratadas no relatório que subsidia a emissão do parecer prévio. O material servirá de subsídio para gestores, agentes públicos e demais estudiosos interessados na avaliação das finanças públicas.

## II - CONJUNTURA ECONÔMICA, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

### Desempenho da Economia Brasileira

16. A análise das contas anuais do Presidente da República deve ser efetuada levando-se em conta obrigatoriamente a base normativa de regência, mas não pode ser dissociada do contexto e das variáveis macroeconômicas, para a devida compreensão quanto ao desempenho da gestão pública.
17. Em linhas gerais, o exercício de 2022 se caracterizou pela continuidade na melhoria do desempenho da economia observada em 2021, após as grandes dificuldades vivenciadas em 2020, sobretudo em face da pandemia de covid-19.
18. A **taxa de inflação**, medida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), alcançou **5,79% em 2022**, sendo menor que a de 2021, de 10,06%, mas ambas maiores que os limites superiores da meta fixada pelo Conselho Monetário Nacional (de 5% e 5,25%, respectivamente). As reduções do preço da energia elétrica residencial (grupo Habitação) e da gasolina (grupo Transportes) foram preponderantes para a queda da inflação no último exercício.

19. O **Produto Interno Bruto (PIB)** do país foi de R\$ 9,9 trilhões em 2022, **2,9% superior**, em termos reais, ao de 2021 (de R\$ 9,6 trilhões). O PIB *per capita* também foi acrescido em 2,18% comparado ao registrado em 2021, já descontada a inflação.
20. A **taxa de desocupação** de 2022 apresentou queda em relação a 2021, saindo de 13,5% para **9,5%**, em virtude do reaquecimento da economia. O índice, a despeito de ser o menor desde 2016, é ainda superior àqueles observados no período de 2013 a 2015.
21. Também como fator positivo, tem-se que, em 2022, ocorreu o ápice do **emprego formal** no período posterior a 2013, com 41,8 milhões de pessoas ocupadas, após cinco anos de volume de pessoas ocupadas abaixo de 38 milhões (2016 a 2020).
22. Por outro lado, o **rendimento médio real** anual foi de R\$ 2.744 em 2022, inferior aos de 2020 (R\$ 2.889 – o maior da série desde 2013) e 2021 (R\$ 2.780).
23. Sob a ótica da **demanda**, a despesa de consumo das famílias – componente com maior participação no PIB (63,1%) – teve expansão de 4,3% relativamente ao ano anterior. Ainda tiveram variação positiva: o consumo do governo (1,5%), a formação bruta de capital fixo (0,9%) e as exportações e as importações de bens e serviços (5,5 e 0,8%, respectivamente). Já a **taxa de poupança** nacional bruta sofreu redução, passando de 17,4% do PIB em 2021 para 15,9% do PIB em 2022.
24. A **carga tributária brasileira** bruta em percentual do PIB foi de 33,71% em 2022, superior em 0,66 p.p. à de 2021 e a maior do período analisado (2014 a 2022). Registro, todavia, que a carga tributária disponível à União como proporção do PIB apresentou, no período de 2014 a 2022, queda de 1,44 p.p., enquanto a disponível aos estados e municípios teve crescimento de 2,17 p.p. no mesmo intervalo.
25. A **balança comercial brasileira** manteve-se superavitária em US\$ 61,5 bilhões, com exportações de US\$ 334,1 bilhões e importações de US\$ 272,6 bilhões, de acordo com demonstrativos da Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e serviços (MDIC).
26. O **saldo das reservas internacionais**, por sua vez, atingiu US\$ 324,7 bilhões, com redução de 10,4% quanto ao final de 2021. Também houve recuo significativo na **taxa de câmbio real**, interpretada como uma medida da competitividade das exportações brasileiras, acompanhando o movimento iniciado em 2020.
27. A **taxa de risco-país**, representada pelo indicador EMBI+ (Índice de Bônus de Mercados Emergentes), elaborado pelo Banco JP Morgan, variou sensivelmente durante o exercício de 2022, alcançando 376 pontos em 15 de julho, mas melhorou no final do ano, caindo para 260, valor bem menor do que o do final de 2021 (equivalente a 326).

### Política Monetária

28. A política monetária segue o regime de metas para a inflação definidas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), de crucial relevância para a estabilidade do poder de compra da moeda, o que impacta o ambiente econômico e a qualidade de vida da população.
29. No relatório, foi destacado o conjunto de medidas de capital, de liquidez e de crédito adotadas pelo Banco Central do Brasil (Bacen) para evitar o empocamento da liquidez decorrente dos efeitos da pandemia de covid-19 sobre a economia, dentre as quais a redução da taxa Selic em 2020.
30. Entretanto, a recuperação da atividade econômica nos anos seguintes veio acompanhada de aumento de preços (10,06% em 2021 e 5,79% em 2022), com os efeitos defasados da política monetária.

31. Entre as providências implementadas pela Autoridade Monetária para o retorno da inflação à faixa de tolerância da meta estão os fortes aumentos nas **taxas de juros**, tendo a taxa Over/Selic alcançado 9,15% em 2021 e 13,65% em 2022.

32. Quanto à **base monetária**, o saldo teve aumento de R\$ 10,4 bilhões em relação ao ano anterior, saltando de R\$ 409,2 bilhões para R\$ 419,6 bilhões em 2022.

33. No que diz respeito à **política creditícia**, destaco que, em 2022, o saldo total das operações de crédito como proporção do PIB foi idêntico ao dos exercícios de 2020 e 2021 (53,8%), com queda do crédito às pessoas jurídicas compensada pelo aumento do crédito às pessoas físicas, bem como diminuição do crédito ao setor público contrabalançada por igual aumento de crédito ao setor privado.

### Política Fiscal

34. Consoante registrado no relatório, a política fiscal tem como objetivo a promoção da gestão financeira equilibrada dos recursos públicos visando a assegurar a estabilidade econômica, o crescimento sustentado e o financiamento das políticas públicas.

35. A **meta fiscal** de resultado primário fixada pela LDO para 2022 (Lei 14.194/2021) foi de déficit primário do governo federal em R\$ 174,9 bilhões, composta de déficit dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social no valor de R\$ 170,5 bilhões e de déficit de empresas estatais federais de R\$ 4,4 bilhões.

36. A partir da publicação da LOA 2022 (Lei 14.303/2022), de forma geral, as reavaliações bimestrais de receitas e de despesas primárias indicaram sistematicamente a possibilidade de ampliação das despesas discricionárias em expressiva margem, afastando a necessidade de contingenciamento, respeitado, em todo caso, o teto de gastos.

37. Pontualmente, é relevante mencionar que ocorreram bloqueios de dotações do Ministério da Educação (MEC), assim como de outros entes, das despesas discricionárias, sendo que, em relação ao MEC e suas unidades vinculadas, a edição do Decreto 11.216/2022 ensejou representação ao TCU por parte de membro do Congresso Nacional questionando a retenção de R\$ 2,4 bilhões do orçamento da área, processo da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, que resultou no Acórdão 9.382/2022-TCU-1ª Câmara. Consoante apurado, tal orçamento foi recomposto poucos dias após a edição do referido decreto.

38. Finalizado o exercício, verificou-se, conforme apuração feita pelo Bacen, que o resultado primário foi superavitário em R\$ 59,7 bilhões, composto do superávit do governo central de R\$ 54,9 bilhões e do superávit das empresas estatais federais de R\$ 4,8 bilhões, com folga de R\$ 234,6 bilhões.

39. Esse sucesso no cumprimento da meta fiscal deveu-se, principalmente, ao aumento de arrecadação da receita primária líquida (total de R\$ 2.313,31 bilhões) em relação ao previsto na LOA 2022 (aumento de 13,9%), pois esse aumento foi superior ao da despesa total (R\$ 1,8 trilhão, com aumento de 4,6%).

40. A expansão das despesas foi viabilizada por meio de excepcionalidades de determinados gastos da aferição do cumprimento do teto de despesas primárias. De todo modo, considerando-se as exclusões decorrentes da Emenda Constitucional 123/2022 (R\$ 36,5 bilhões) e das Ações e Serviços Públicos de Saúde (R\$ 4 bilhões), a meta fiscal ajustada de déficit primário seria cumprida com a folga de R\$ 275,1 bilhões.

41. É preciso reconhecer a importância de, após oito exercícios seguidos de déficit primário (desde 2014), o governo central ter atingido superávit no resultado primário, especialmente considerando o impacto devastador da pandemia de covid-19, tanto do ponto de vista social quanto econômico, o que gerou a necessidade de forte intervenção estatal com a expansão significativa das despesas públicas em 2020, com efeitos ainda em 2021 e em 2022.

42. No entanto, saliento que é necessária especial atenção quanto à qualidade do indicador no que diz respeito à demonstração do real esforço fiscal do governo durante o ano. Ou seja, a exclusão de certas despesas do cálculo do resultado primário, embora com respaldo legal, pode modificar a compreensão acerca do resultado fiscal que o governo está de fato perseguindo.
43. Deve-se sempre ter em mente o real objetivo das metas fiscais que é o controle da expansão da despesa pública, de forma a preservar a percepção de solvência do setor público, fator crucial para a formação da confiança e das expectativas por parte dos agentes econômicos quanto ao controle do endividamento público e ao compromisso com a estabilidade macroeconômica. Em outros termos, conforme registrado pelo relator das contas presidenciais referentes ao exercício de 2012, Ministro José Jorge: “no âmbito das finanças públicas, o realismo deve sempre prevalecer sobre o formalismo, sob pena de se comprometer a credibilidade do governo”.
44. Decerto, o Tribunal deve permanecer atento no acompanhamento da gestão fiscal, no intuito de contribuir para a manutenção do equilíbrio das contas públicas em anos vindouros em atenção aos preceitos da responsabilidade fiscal, que requerem ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, nos termos do art. 1º da LRF.
45. Observou-se resultado favorável no que tange à evolução da dívida pública, já que a **dívida bruta do governo geral** – um dos indicadores destinados a avaliar as condições do endividamento público – continuou, em 2022, a trajetória de queda observada no ano anterior, chegando a 73,5% do PIB. Isso depois da alta expressiva decorrente do impacto econômico da pandemia de covid-19, que levou a dívida bruta do governo geral a atingir o maior percentual desde 2011, de 86,9% do PIB.
46. No ano, o endividamento público foi utilizado principalmente para pagar o próprio serviço da dívida, sendo o percentual de receitas oriundas de emissão de títulos públicos aplicadas a despesas não relacionadas a esse serviço o menor alcançado nos últimos oito anos (2,2% do valor emitido), com destaque para o fato desses recursos terem sido usados, em parte, em dispêndios ainda relacionados às consequências daquela pandemia.
47. Na prática, tendo em vista que pagamentos da dívida com fontes não oriundas de emissões de títulos públicos superaram esses dispêndios não relacionadas ao serviço da dívida realizadas com receitas de endividamento, efetivamente não houve financiamento de outras despesas públicas com recursos da dívida em 2022.
48. Verificou-se que as diretrizes previstas no Plano Anual de Financiamento da dívida pública federal para 2022 foram observadas e os principais indicadores associados à dívida apresentaram resultados positivos, embora o custo da dívida tenha sido acentuado.
49. Sobre o assunto, ainda destaco que, pela primeira vez, o TCU realizou análise da sustentabilidade da dívida brasileira por meio da metodologia *Debt Sustainability Analysis for Market-Access Countries* (DSA-MAC), criada pelo Fundo Monetário Internacional.
50. Segundo o cenário-base adotado, a dívida apresenta tendência de queda até 2028, mas os seus níveis e a necessidade de financiamento são elevados em comparação com os parâmetros de referência adotados no modelo (quais sejam: em economias emergentes como o Brasil, dívida de até 70% do PIB e necessidade de financiamento de até 15% do PIB).
51. Ainda assim, as conclusões foram no sentido de que a vulnerabilidade da dívida brasileira é moderada, diante de fatores que, conjuntamente, mitigam os riscos de financiamento, como a acentuada base doméstica de investidores (90,6% do total dos detentores de títulos da DPF), a pequena proporção da dívida em moeda estrangeira (3,1% da DBGF), a magnitude da reserva de liquidez (11,9% do PIB em dez/2022) e a quantidade substancial de títulos da dívida do Tesouro Nacional de posse do Bacen (aproximadamente 21,7% do PIB em 2022).

52. Porém, mesmo que existam fatores mitigadores dos riscos à sustentabilidade da dívida, reafirmo ser imperioso continuar a busca e o aprimoramento de mecanismos que fortaleçam a cultura da responsabilidade fiscal, tão necessária para fomentar a credibilidade de que o país precisa para alcançar maiores níveis de desenvolvimento econômico e social.

53. A aplicação de metodologias como essa é favorável para sinalizar a necessidade de o governo instituir mecanismos mais rigorosos de controle do endividamento, além de ampliar a transparência sobre uma questão tão relevante das contas públicas do país e subsidiar a discussão no Congresso Nacional sobre o assunto, de forma que enalteço a iniciativa da unidade especializada.

### **Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios**

54. Em 2022, os benefícios tributários, financeiros e creditícios atingiram o montante projetado de R\$ 581,5 bilhões, correspondentes a 31,3% da receita primária líquida (RPL) e a 5,9% do PIB. Foram R\$ 461,1 bilhões de benefícios tributários e R\$ 120,4 bilhões de benefícios financeiros e creditícios.

55. Observou-se uma elevação do total de subsídios, que saltou de 4,66% do PIB em 2020 para 5,86% do PIB em 2022, sendo que os benefícios tributários, componente mais relevante entre os subsídios, representaram 4,65% do PIB no último exercício, elevação de 0,47% do PIB com relação ao observado em 2021. O aumento nominal desses benefícios foi de 23,8%, bem acima da inflação de 2022 medida pelo IPCA (5,79%).

56. Os benefícios financeiros e creditícios também aumentaram nos últimos anos como decorrência da elevação do custo de oportunidade do Tesouro Nacional, em virtude do aperto monetário que resultou em substancial elevação das taxas de juros. Em percentual do PIB, tais benefícios alcançaram 1,21% em 2022, frente a 0,31% em 2018, menor valor observado na série histórica desde 2016.

57. Nesse contexto, apesar de se tratar de mecanismos alternativos para o financiamento de políticas públicas em várias funções relevantes do governo, é preciso lembrar que o TCU, há vários anos, reiteradamente aponta problemas desde a instituição desses instrumentos, como a não observância de requisitos previstos nas normas constitucionais e legais e a falta de análises acerca da eficiência, eficácia ou efetividade dos institutos.

58. Também tem sido indicado que, em geral, os benefícios tributários representam distorções ao livre mercado; tornam o sistema tributário mais complexo, ampliando o custo de conformidade do setor privado; comprometem a neutralidade do sistema tributário, afetando as decisões dos agentes econômicos; frequentemente possuem caráter regressivo, beneficiando mais as camadas de renda média e alta da sociedade; resultam em sobrecarga fiscal para os setores não beneficiados; e geram impacto representativo nas contas públicas.

59. Com isso, várias recomendações foram efetuadas pelo Tribunal, tanto no âmbito da apreciação das Contas do Presidente quanto em processos de auditoria específicos, na tentativa de contribuir para a melhoria da estrutura de governança das renúncias de receitas e para a solução dos diversos problemas de desenho, implementação, controle e, em especial, da transparência dessas políticas públicas.

60. Contudo, em 2022, não houve avanço na implementação de ações efetivas para resolvê-los, ainda que os poderes da República tenham ciência da importância de efetuar estudos técnicos detalhados sobre a utilidade dos instrumentos para o desenvolvimento econômico do país e para a melhoria da qualidade de vida da sociedade. Registro, ainda, que o Poder Executivo encaminhou, em 2021, projeto de lei ao Congresso Nacional a fim de atender a previsão contida no art. 4º, § 4º, da Emenda Constitucional 109/2021 e, em consequência, estabelecer:

*“I - critérios objetivos, metas de desempenho e procedimentos para a concessão e a alteração de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira ou creditícia para pessoas jurídicas do qual decorra diminuição de receita ou aumento de despesa;*

*II - regras para a avaliação periódica obrigatória dos impactos econômico-sociais dos incentivos ou benefícios de que trata o inciso I deste parágrafo, com divulgação irrestrita dos respectivos resultados;*

*III - redução gradual de incentivos fiscais federais de natureza tributária, sem prejuízo do plano emergencial de que trata o **caput** deste artigo.”*

61. Não obstante a situação de restrição fiscal experimentada pelo país, ocorreu aumento dos benefícios, inclusive em termos de quantidade, uma vez que foram instituídas 35 desonerações tributárias em 2022, contra 24 em 2021, sendo estimado o montante total de R\$ 202,2 bilhões para essas desonerações no período de 2022 a 2025, contra R\$ 54,0 bilhões do período de 2021 a 2024.

62. Esse incremento nos gastos tributários projetados nos próximos anos vai de encontro ao “plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária e o encerramento de benefícios fiscais”, previsto no inciso III do art. 4º da EC 109/2021, acima reproduzido.

63. Além disso, os números apurados nestas contas revelam que não há evidências de que os benefícios estão contribuindo para reduzir as disparidades regionais e sociais, mas, ao contrário, estão acentuando as diferenças, considerando, por exemplo, que a região Sudeste ainda concentra a maior parte dos benefícios (46,4% do total) e as regiões Norte e Nordeste – detentoras dos piores indicadores socioeconômicos – ainda recebem os menores valores *per capita* de benefícios tributários de natureza social.

### **Regimes de Previdência Pública e o Sistema de Proteção Social dos Militares**

64. Consta do relatório o resultado deficitário dos regimes de previdência e do Sistema de Proteção Social dos militares mantidos pela União. Os dados indicam que 72% do déficit previdenciário (R\$ 270,2 bilhões) concentram-se no Regime Geral de Previdência Social (RGPS), enquanto 28% do déficit (R\$ 105,1 bilhões) referem-se a benefícios previdenciários do setor público, assim distribuídos: 48% - relativos aos servidores civis da União e dos ex-Territórios de Amapá e Roraima; 46% associados ao Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA); e 6% concernente aos policiais e bombeiros do Distrito Federal, por intermédio da previdência mantida pelo Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF).

65. Entretanto, após nove anos de aumentos sucessivos do déficit, 2022 foi o segundo exercício consecutivo em que as contas da previdência apresentaram melhora em relação ao ano anterior, com destaque para o maior crescimento das receitas (7,7%) que o das despesas (5%).

66. Quanto às despesas, o aumento se concentrou no regime geral de previdência de trabalhadores urbanos e rurais (variação real de 6,17%). Os gastos com a previdência de servidores civis e com o sistema de proteção social dos militares federais tiveram queda (2,92%).

67. Em 2022, a participação da despesa previdenciária no total das despesas primárias da União (53,2%, equivalentes a R\$ 958,5 bilhões de um total de R\$ 1.802,0 bilhões) também apresentou ligeira queda quanto ao ano anterior.

68. Em certa medida, as melhorias refletem as novas regras aprovadas em virtude da Reforma da Previdência (Emenda Constitucional 103/2019) e nas alterações promovidas na legislação infraconstitucional afeta aos militares.

69. Contudo, não há como deixar de considerar que a participação dos gastos com os regimes previdenciários e com o sistema de proteção social dos militares ainda supera mais da metade das despesas primárias do governo central, situação desconfortável em face da tendência de se manter o

achatamento dos demais dispêndios públicos, com prejuízo para o desenvolvimento de outras políticas governamentais, ante as restrições impostas pelas regras fiscais necessárias para garantir a sustentabilidade do endividamento público.

70. Nesse sentido, a análise dos dados fiscais desde 2013 revela que caso não existisse déficit previdenciário, o governo central teria alcançado vultosos superávits primários ao longo de todo o período.

71. O panorama futuro merece atenção, haja vista que, pelas projeções do anexo de metas fiscais das leis de diretrizes orçamentárias, espera-se, com fundamento nas dinâmicas demográficas – de aumento da expectativa de vida e baixa taxa de fecundidade –, que os gastos previdenciários continuem a responder por cerca de 50% da despesa primária da União nos próximos anos, com propensão para seu acréscimo tendo o salário-mínimo como parâmetro básico dos benefícios.

72. Decerto, diante de circunstâncias apontadas nestas contas, como o caráter assistencialista da previdência rural e a necessidade de diminuição das “filas” de pedidos de benefícios pendentes de análise, como destacou o Ministro Bruno Dantas no voto condutor do Acórdão 2.451/2019-TCU-Plenário, “o assunto previdência será, por anos, por décadas, objeto de discussão e debates na busca de sua sustentabilidade financeira em equilíbrio com a proteção aos beneficiários”.

### **Orçamento Público**

73. A Lei Orçamentária Anual (LOA) compreende: i) o orçamento fiscal referente aos poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; ii) o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta; e iii) o orçamento de investimento das empresas não dependentes em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

74. Quanto aos dois primeiros orçamentos (OFSS), a LOA 2022 estimou receitas de R\$ 4.730 bilhões e fixou despesas de R\$ 4.726,9 bilhões. Já a dotação final do orçamento de investimentos (OI) foi de R\$ 97,74 bilhões, sendo executados R\$ 51,39 bilhões.

75. Em vista das restrições fiscais atuais, o Orçamento de Investimentos assume especial relevância para o governo federal, já que o montante nele executado foi 2,6 vezes maior do que o total de investimentos pagos pela União via OFSS em 2022. Entretanto, em termos reais, a execução do OI foi 15,5% menor do que a de 2021, resultado, em parte, explicado pela liquidação, privatização ou incorporação de 26 empresas estatais durante o último exercício.

76. Quanto aos OFSS, em particular, foram efetivamente arrecadadas receitas no montante de R\$ 4,3 trilhões, cerca de 8,5% abaixo da previsão da LOA. Isso se deveu à dinâmica das receitas de capital, que ficaram 25,6% abaixo do estimado. Já as receitas correntes superaram a previsão da LOA em 12,1%.

77. As receitas correntes tributárias e de contribuições foram favorecidas pela recuperação econômica, inclusive do mercado de trabalho, com aumento na arrecadação dos impostos vinculados à renda e ao lucro e também das contribuições atreladas ao crescimento do nível de emprego.

78. Para a elevação das receitas patrimoniais, destaca-se o recebimento de dividendos, de royalties e de participações pela produção de petróleo, além da outorga de serviços de exploração de petróleo e de concessões de geração, transmissão ou distribuição de energia. A União recebeu apenas da Petrobras o montante de R\$ 56,37 bilhões em dividendos.

79. Destaco que o aumento na arrecadação de receitas correntes sustentou elevados saldos na conta única e levou à diminuição na necessidade de realização de operações de crédito, seja para o custeio das obrigações assumidas e das políticas públicas desenvolvidas pela União, seja para o refinanciamento da dívida pública.

80. Relativamente às receitas de capital, a arrecadação alcançou R\$ 663,02 bilhões (25,63%) abaixo da prevista na LOA, com realce para as operações de crédito, cuja arrecadação foi 34,57% inferior à estimada.
81. Em “amortização de empréstimos”, houve liquidações antecipadas de R\$ 72,31 bilhões de empréstimos concedidos ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), além do recebimento de R\$ 10,94 bilhões daquele banco a título de amortizações ordinárias e juros.
82. Da dotação atualizada no exercício (LOA + créditos adicionais), de R\$ 4.939,5 bilhões, foram empenhados R\$ 4.256,6 bilhões (86,2%).
83. Não há dúvidas de que a despesa pública está em patamares mais elevados após a pandemia de covid-19, pois a média de empenhos no triênio 2020 a 2022 foi 16,5% acima do valor empenhado em 2014 – ano em que houve o maior dispêndio antes de 2020. No entanto, observa-se perfil distinto dos dispêndios entre os exercícios, pois, em 2020, 60,4% dos gastos se referiram a despesas primárias, enquanto em 2022 tal proporção foi de 53,52%. Isso se deve ao menor volume de gastos extraordinários no biênio 2021/2022, sopesados, por outro lado, por maiores despesas financeiras, em função da crescente necessidade de recursos para amortização e refinanciamento da dívida pública, dado o encurtamento de seu perfil.
84. Relativamente à concentração dos gastos governamentais, a função “encargos especiais” se destaca novamente em 2022, representando grande parte das despesas empenhadas (59%), por contemplar as rubricas destinadas ao refinanciamento e ao pagamento do serviço da dívida pública. Em segundo lugar estão as despesas relativas à previdência social, cujos empenhos representaram 21% da despesa total.
85. Quanto às demais despesas, vale ressaltar a manutenção de elevados dispêndios nas funções: assistência social, com 5% da despesa total; saúde, com percentual de 4%; e educação, cujos empenhos representaram 3% do total. Quanto à assistência social, o valor empenhado em 2022 (R\$ 198,3 bilhões) – apesar de menor do que o de 2020 – cresceu, em termos reais, 116,8% (R\$ 106,85 bilhões) em relação à média dos empenhos no período de 2006 a 2019, antes da pandemia, sendo impactado pela criação do programa de transferência de renda denominado Auxílio Brasil (empenhos de R\$ 113,03 bilhões).
86. As despesas obrigatórias continuam a representar a maior parcela das despesas públicas federais, percentual de cerca de 91,5% das despesas primárias em 2022, situação que sabidamente traz dificuldades na gestão financeira da União, ao apertar a margem de flexibilidade na alocação de recursos frente às necessidades que surgem ao longo do ano.
87. Além disso, o alto volume de despesas obrigatórias reduz, por exemplo, a capacidade do Estado de realizar investimentos para a melhoria da infraestrutura do país e para o fomento à ciência, tecnologia e inovação, questões estruturantes para a elevação da competitividade. E, cabe dizer, até mesmo as despesas relativas à manutenção da máquina pública ficam prejudicadas.
88. Nesse contexto, pontuou-se que, enquanto o gasto médio em despesas discricionárias de 2009 a 2016 foi de 2,4% do PIB, entre 2017 e 2021, a proporção foi reduzida para uma média de 1,7% do PIB. Como reiteradamente apontado por este Tribunal, embora a redução de despesas possa ser positiva para as finanças públicas em determinado contexto, a compressão de despesas discricionárias pode impactar negativamente a prestação de serviços públicos essenciais aos cidadãos.
89. É salutar que sejam empreendidos esforços visando a redução das despesas obrigatórias, especialmente quanto a eventuais desperdícios causados por ineficiências, focalização inadequada das políticas públicas de natureza obrigatória ou, até mesmo, irregularidades na concessão de benefícios, de forma a permitir maior capacidade de investimento ao Estado, sem prejuízo ao equilíbrio e à sustentabilidade das contas públicas.

90. Em 2022, também houve aumento expressivo de despesas executadas a título de exercícios anteriores, fato explicado, por exemplo, pela execução de despesas na ação abono salarial em atendimento a recomendação da Controladoria-Geral da União (CGU) em auditoria nas demonstrações contábeis do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).
91. O estoque de restos a pagar chegou a R\$ 255,2 bilhões ao final de 2022, sendo 77,2% referentes a despesas empenhadas em 2021 e 22,8% de valores empenhados em anos anteriores. Cerca de R\$ 15,3 bilhões desse montante decorre de emendas de relator-geral de projeto de lei orçamentária anual (RP 9), incluídos R\$ 11,9 bilhões derivados de restos a pagar de exercícios anteriores reinscritos em 2022.
92. Sobre esse ponto, destaco a necessidade de aprimoramento da gestão orçamentária dos órgãos da União visando melhor gerenciamento do estoque de restos a pagar. Isso porque o alto volume de restos a pagar embarça a gestão financeira do exercício seguinte ao competir por recursos financeiros com as despesas fixadas no orçamento anual.
93. O relatório precedente apresenta histórico relevante da atuação do Tribunal sobre esse tema, o que gerou efeitos concretos com a redução significativa do estoque de RP no período de 2016 a 2019. No entanto, a partir de 2020, verificou-se novamente a elevação desse estoque, fortemente impactado pelas despesas relacionadas ao combate à pandemia de covid-19, por mudanças metodológicas quanto ao pagamento de algumas despesas obrigatórias e pelo reduzido índice de execução de despesas com investimentos.

### III – AÇÃO SETORIAL DO GOVERNO

94. Neste tópico, teço comentários sobre o desenvolvimento econômico e social do Brasil em comparação com outros países, por meio da análise de indicadores internacionais, e apresento as conclusões da análise do TCU sobre os resultados da atuação governamental, com base nas informações de desempenho relacionadas ao Plano Plurianual (PPA).
95. A trajetória do principal indicador econômico, o Produto Interno Bruto (PIB), demonstra que o Brasil se encontra em desvantagem em comparação, por exemplo, com China, Índia e países da zona do euro, que tiveram crescimento significativo do PIB nos últimos doze anos. O PIB *per capita* brasileiro, em dólares americanos, apresentou declínio desde 2013, ficando abaixo da média mundial, da China e da América Latina e Caribe.
96. Quanto à produtividade, fator preponderante para o crescimento econômico no médio e no longo prazo, destaca-se que o desempenho brasileiro também não é satisfatório, já que a produtividade do trabalho no país cresceu menos do que nos países avançados e emergentes nos últimos vinte anos. Já a produtividade total dos fatores teve crescimento negativo.
97. Em complemento, analisou-se índice atinente à inovação, tendo em vista sua importância para melhorias de produtividade, sendo considerada como a força motriz do desenvolvimento econômico pelo economista Joseph Schumpeter. Tal análise fez uso do Índice Global de Inovação (GII), produzido pela *World Intellectual Property Organization (WIPO)*.
98. Conforme a edição de 2022 do referido índice, que contou com a participação de 132 países, o Brasil alcançou a 54ª posição na comparação geral. Os piores desempenhos foram nas categorias “instituições” (102º lugar) e “infraestrutura” (65º lugar). Além disso, o Brasil ocupa a 20ª posição em “gasto com educação em percentual do PIB”, mas apenas o 68º lugar no indicador referente ao resultado da avaliação do PISA em leitura, matemática e ciência.
99. O Índice de Competitividade Mundial, elaborado pelo *International Institute for Management Development (IMD)*, avalia a competitividade dos países com base em quatro pilares (desempenho econômico, eficiência do governo, eficiência dos negócios e infraestrutura). Na edição

de 2022, que contou com a participação de 63 países, o Brasil ficou na 59ª posição, caindo duas posições em relação ao ano anterior.

100. Diante desse cenário desfavorável, partindo para a análise dos resultados da atuação governamental, com o objetivo inclusive de avaliar as medidas que estão sendo adotadas para alavancar áreas em que o Brasil apresenta deficiências, destaco inicialmente que o planejamento é ferramenta imprescindível para o alcance do objetivo fundamental da República de garantir o desenvolvimento nacional (art. 3º, inciso II, da Constituição Federal). Nesse sentido, o art. 174 da Carta Magna atribui ao Estado, enquanto agente normativo e regulador da atividade econômica, o exercício da função de planejamento, “sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”.

101. Na esfera federal, o principal instrumento de planejamento de médio prazo é o Plano Plurianual (PPA). No entanto, conforme registrado no relatório que embasou o Acórdão 3.090/2020-TCU-Plenário (relator: Ministro Vital do Rêgo), uma das falhas desse modelo é a inexistência de critérios gerais para a elaboração do PPA, cuja fixação incumbe à lei complementar, por força do art. 165, § 9º, inciso I, da Constituição Federal. Com isso, a estrutura do PPA está sujeita a mudanças acentuadas a cada novo plano.

102. O Tribunal de Contas da União já realizou diversas fiscalizações sobre planejamento governamental e, em especial, sobre os planos plurianuais, visando contribuir para o aperfeiçoamento do instrumento como direcionador de esforços da atuação estatal e, também, para a melhoria da transparência e da prestação de contas à sociedade sobre os resultados almejados e efetivamente alcançados pelo governo durante a vigência de cada plano.

103. No âmbito do relatório sobre as contas do Presidente da República, desde 2013, o TCU tem aplicado metodologia para avaliar a qualidade e a confiabilidade das informações de desempenho vinculadas aos programas do PPA, no intuito de subsidiar o julgamento do Congresso Nacional no que se refere à condução de ações finalísticas do Estado.

104. Neste ano, foram analisados catorze programas do PPA 2020-2023, selecionados com base em critérios de materialidade e relevância, cujos gastos alcançaram aproximadamente 35% do total de despesas empenhadas pela União, excetuando-se o programa Nova Previdência.

105. Anoto que, no relatório que acompanha este voto, é feita análise detalhada do desempenho de cada um dos programas selecionados, com a apuração das metas e resultados intermediários relativos ao exercício de 2022.

106. Os objetivos dessa análise foram: verificar a qualidade e a confiabilidade das informações de desempenho de cada programa; e avaliar o desempenho dos programas, seja em comparação com as metas e resultados intermediários projetados no PPA, seja por meio de indicadores e parâmetros externos ao plano.

107. As metas dos programas do PPA representam os compromissos firmados com o Congresso Nacional e a sociedade para o período de vigência do plano no que diz respeito às entregas esperadas para as políticas públicas. Nesse sentido, para que sejam úteis ao acompanhamento dessas políticas, os atributos de desempenho devem ser lastreados em informações fidedignas, confiáveis e relevantes. Assim, metas que não sejam específicas, mensuráveis, alinhadas aos objetivos do plano ou realistas perdem a capacidade de contribuir com a gestão e a avaliação das políticas públicas.

108. As unidades técnicas do Tribunal examinaram setenta e duas metas presentes no PPA 2020-2023, o que representa 20,6% da quantidade total. Em suma, dezesseis metas foram rejeitadas em virtude da relevância dos problemas identificados, sendo: nove metas (12,5%) com relação à qualidade, duas metas (2,8%) quanto à confiabilidade e cinco metas (6,9%) reprovadas em ambos os critérios.

109. Para ilustrar, cito dois dos problemas encontrados que levaram à rejeição da qualidade das metas. No programa “Educação Básica de Qualidade”, o resultado intermediário “fomento de novas matrículas na educação de jovens e adultos e na educação profissional e tecnológica” utiliza como indicador a quantidade de vagas ofertadas, o que não é apropriado já que a mera oferta de vagas não assegura o aumento efetivo de alunos matriculados. Já o programa “Saneamento Básico” contém resultados intermediários que mensuram apenas a quantidade de empreendimentos concluídos, sem considerar em que medida isso concorre para a melhoria do índice de atendimento adequado em saneamento básico.

110. Com relação aos problemas relacionados à confiabilidade das metas e resultados intermediários, menciono, a título de exemplo, a meta estabelecida para o programa “Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano”, que é “concluir 2.271 empreendimentos no âmbito do desenvolvimento regional e urbano”. A unidade de medida dessa meta é “empreendimento concluído”. Porém, a fórmula de cálculo para fins de apuração do resultado considera apenas informações sobre a execução financeira dos empreendimentos. Ou seja, não há exigência quanto à atestação da conclusão da execução física do objeto para que ele seja computado na meta.

111. No que se refere ao desempenho, cabe citar o programa “promoção de cidadania por meio do Auxílio Brasil e da articulação de políticas públicas”, que, em 2022, alcançou 21,5 milhões de famílias beneficiárias da transferência de renda do governo federal, frente a 14,5 milhões em 2021. Isso foi viabilizado pelo aporte orçamentário de R\$ 26 bilhões proporcionado pela Emenda Constitucional 123/2022.

112. Destaco, ainda, o programa “Brasil Moderniza”, no qual estão inseridas iniciativas com o objetivo de melhorar a qualidade da prestação de serviços públicos e modernizar o ambiente de negócios, com ênfase na transformação digital. Além do alcance de cerca de 3.714 de serviços públicos totalmente digitais no portal *gov.br*, o que corresponde a 79% dos serviços digitalizados, cito a implementação do *login* único, por meio do qual o cidadão passou a ter acesso a serviços de qualquer órgão público a partir de um único cadastro e senha. Cerca de 68% da população brasileira (142 milhões de pessoas) já está cadastrada. Ressalta-se, também, que ao longo do período do PPA, houve redução do tempo médio para abertura de empresas, alcançando a meta desse resultado intermediário para 2022. Tais iniciativas facilitam sobremaneira a vida do usuário dos serviços públicos.

113. Em virtude das oportunidades de melhoria identificadas nas informações de desempenho dos programas do PPA 2020-2023, o TCU emitiu recomendações nos pareceres prévios relativos aos exercícios de 2020 e 2021. Conforme analisado no Capítulo 6 do relatório, tais deliberações foram consideradas em implementação, razão pela qual não se propõe nova medida no parecer prévio que apresento ao Plenário.

114. De todo modo, as análises conduzidas pelo Tribunal contribuem para o aprimoramento do plano plurianual em vigor, além de fornecer elementos para a elaboração do PPA 2024-2027, cujo anteprojeto de lei deverá ser encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional até 31/8/2023.

#### IV - CONFORMIDADE FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

115. A análise empreendida pelo TCU neste tópico busca avaliar a conformidade da gestão orçamentária e financeira do exercício de 2022 em relação às leis e normas pertinentes, em especial no que diz respeito às regras estabelecidas na Constituição Federal, na LRF, na LDO e na LOA.

116. Destaco que o resultado da 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.

117. Antes de prosseguir, cumpre destacar que não foram evidenciados atos desconformes com Constituição no que diz respeito à abertura de créditos adicionais, à aplicação mínima de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino, em ações e serviços públicos de saúde e em projetos de irrigação, à execução de despesas decorrentes de emendas parlamentares individuais, à “regra de ouro” das finanças públicas, à execução do orçamento de investimento e ao teto dos gastos fixado a partir da Emenda Constitucional 95/2016.

118. Do mesmo modo, verificou-se a observância dos dispositivos constantes da LRF relativos aos limites e/ou parâmetros estabelecidos para metas fiscais, receita corrente líquida, despesas com pessoal, dívida consolidada e mobiliária, operações de crédito, garantias e contragarantias, disponibilidades de caixa, inscrição em restos a pagar e ações de recuperação de créditos.

119. Por outro lado, foram identificadas falhas na gestão orçamentária, financeira e contábil em 2022, que ensejam a expedição de recomendações e alerta necessários para regularizar os problemas e evitar sua repetição, com amparo nas análises contidas no relatório precedente.

120. A seguir, passo a tecer considerações sobre pontos que considero mais relevantes.

### Aplicação de Valores Mínimos

121. A União aplicou os valores mínimos previstos na Constituição para determinadas despesas, tendo em vista que empenhou:

a) R\$ 83,9 bilhões em despesas com manutenção e desenvolvimento do **ensino** (mínimo de R\$ 62,8 bilhões);

b) R\$ 151,9 bilhões em despesas com ações e serviços públicos de **saúde** (mínimo de R\$ 139,8 bilhões);

c) R\$ 127,9 milhões em despesas com **irrigação** na região Nordeste (73% do montante global empenhado em projetos dessa natureza, sendo o mínimo fixado na Constituição de 50%) e R\$ 37,9 milhões na região Centro-Oeste (21,5% do montante global, sendo o mínimo de 20%).

122. Sobre as despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (**MDE**), foram identificadas dotações e execuções incorretas de parcela residual de despesas com benefícios do RGPS no identificador orçamentário exclusivo para ações de MDE, em desacordo com o disposto no art. 212, § 7º, da Constituição Federal e no art. 70, inciso I, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Entretanto, após a realização de diligências, constatou-se a regularização tempestiva da maior parte das falhas antes do fechamento do exercício.

123. Relativamente ao excedente de gastos em ações e serviços públicos de saúde (**ASPS**), de forma semelhante ao que ocorreu no exercício de 2021, contribuiu para o resultado o grande volume de dispêndios ainda necessários em decorrência da emergência de saúde pública ocasionada pela pandemia de covid-19.

124. Do montante empenhado pela União em ASPS (R\$ 152 bilhões), 63% foram aplicados de forma descentralizada mediante repasses federais aos entes subnacionais (48% em favor dos municípios brasileiros e 15%, dos estados e do Distrito Federal).

125. Nesse contexto, impõe-se destacar o fato de a União ainda não dispor de mecanismos eficazes de monitoramento, avaliação e controle da eficiência alocativa dos recursos transferidos. Considerando a recomendação contida no parecer prévio sobre a PCPR de 2021, apreciado pelo Acórdão 1.481/2022-TCU-Plenário (relator: Ministro Aroldo Cedraz), o assunto foi objeto de monitoramento nestas contas, com detalhamento de várias decisões do TCU que o abordaram e de medidas adotadas para resolver a questão, constatando-se que ainda não foi possível se chegar a solução definitiva, inclusive pela própria complexidade dos procedimentos necessários para tanto.

126. Assim, concordo com as conclusões da AudFiscal de que não é a hipótese de se expedir novos comandos neste processo, até porque o tema está sendo tratado por este Tribunal (TC 044.681/2021-6, relator: Ministro Benjamin Zymler, que se encontra pendente de deliberação) e a referida recomendação continuará sendo monitorada até sua efetiva implementação.

127. Quanto às despesas com **projetos de irrigação**, foram alcançados os resultados indicados no início deste tópico, destacando-se que, passados 34 anos de validade do dispositivo constitucional que trata do assunto, o cumprimento da aplicação mínima na região Centro-Oeste ocorreu pela primeira vez em 2022, contudo, dois problemas antigos se repetiram:

a) houve o registro de algumas despesas executadas na Região Nordeste no localizador “Nacional”, situação que pode comprometer a precisa identificação da localidade em que o recurso foi aplicado; e

b) não foi possível ao Tribunal assegurar, a partir das informações da LOA 2022 e de dados gerenciais disponíveis no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento, se o Poder Executivo observou com rigor a destinação mínima de, pelo menos, 50% do montante aplicado na Regiões Nordeste e Centro-Oeste para projetos de irrigação voltados para a agricultura familiar, conforme exigência da Carta Magna.

128. Todavia, como bem justificado no relatório, também não estão sendo propostos comandos específicos sobre esses pontos, tendo em vista que:

a) recentemente, o Tribunal efetuou determinações ao Ministério do Planejamento e Orçamento visando ao aprimoramento da regionalização no orçamento, de forma que a sociedade disponha de informações precisas acerca do local de aplicação do recurso público, o que inclui despesas relacionadas à irrigação (Acórdão 562/2023-TCU-Plenário, relator: Ministro Aroldo Cedraz); e

b) a última recomendação do TCU com o objetivo de solucionar o segundo problema, em específico, constante no parecer prévio sobre a PCPR 2021, igualmente continuará a ser objeto de monitoramento por este Tribunal, além da Controladoria-Geral da União.

129. Também merece atenção a baixa execução orçamentária até o final do exercício de 2022 das ações na região Centro-Oeste. Do total empenhado (R\$ 37,9 milhões), houve liquidação de apenas R\$ 106 mil e foram inscritos R\$ 37,8 milhões em restos a pagar.

### **Regra de Ouro**

130. Houve cumprimento formal da **regra de ouro** – regra 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) – tanto no processo de elaboração e aprovação da LOA 2022, como na sua execução.

131. No entanto, as projeções de médio prazo indicam montantes preocupantes para a margem de suficiência dessa regra, com significativa piora nas expectativas em relação a todos os exercícios do período 2024-2027, em especial quanto à inversão de sinal das margens de suficiência a partir de 2026, em virtude principalmente da expectativa de elevação na conta de juros derivada do perfil dos títulos da dívida pública federal, destacando-se os pagamentos decorrentes do vencimento de letras financeiras do Tesouro (LFT) emitidas em 2020 e 2021 para atender despesas referentes à pandemia.

132. Destarte, diante das dificuldades de previsão das variáveis que podem afetar o cumprimento da regra em anos vindouros, a situação deve demandar atento monitoramento dos agentes públicos, assim como deste Tribunal.

### Conformidade da Programação Orçamentária e Financeira

133. Especificamente quanto aos acompanhamentos dos resultados fiscais e da execução orçamentária e financeira da União relativos aos cinco primeiros bimestres do exercício de 2022, foram proferidos os Acórdãos 1.482/2022, 2.557/2022, 2.618/2022, 2.789/2022 e 96/2023 (todos de minha relatoria), com expedição, quando necessário, de comandos para promover melhorias nas estimativas e projeções contidas nos relatórios bimestrais de avaliação de receitas e despesas primárias (RARDP) e no acompanhamento da programação e da execução orçamentária e financeira.

134. Neste ponto, entretanto, constata-se mais uma oportunidade de melhoria, haja vista que, com a edição do Decreto 11.190/2022, passou-se a autorizar a realização de bloqueios e desbloqueios de dotações antes da reavaliação bimestral ou de eventual avaliação extemporânea, desde que estivessem em conformidade com decisão da Junta de Execução Orçamentária.

135. Em tese, poder-se-ia considerar o novo procedimento como medida de aperfeiçoamento do desempenho operacional, na medida em que permitiria a pronta aplicação de bloqueios e desbloqueios em razão dos efeitos gerados por uma nova lei que alterasse o fluxo das despesas primárias e fosse capaz de definir uma nova margem em relação ao teto de gastos.

136. Entretanto, como os bloqueios de dotação devem ser colocados em prática quando a totalidade das despesas primárias estimadas para o exercício ultrapassam o limite anual imposto pelo teto de gastos, eles precisam ter por base levantamento da situação fiscal da forma mais realista e ampla possível, levando em conta todo o conjunto de fatores que possam afetar a valoração do montante estimado de despesas primárias para o exercício, o que é feito por meio dos relatórios bimestrais de avaliação de receitas e despesas primárias (RARDP).

137. Nesse contexto, de fato, a permissão para se realizar bloqueios ou desbloqueios com fundamento em atos legais que não tenham sido refletidos nas avaliações bimestrais não se coaduna com os pressupostos da ação planejada e transparente para a responsabilidade na gestão fiscal, diretriz expressa da LRF.

138. Desse modo, ainda que a ocorrência não tenha apresentado efeito concreto nas contas em exame, é pertinente **recomendar** ao Poder Executivo que os ajustes na programação orçamentária e financeira considerem a totalidade das projeções atualizadas de receitas e despesas primárias e demais eventos que impactam o cumprimento das regras fiscais vigentes, em observância ao art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

139. Com relação às regras instituídas pela LRF sobre a criação de despesas obrigatórias de caráter continuado (DOCC), ressalto que as fragilidades nos mecanismos de governança e gestão relatadas em 2021 ainda não foram superadas, mas deixa-se de estender a análise nestas contas, pelo fato de as ocorrências relativas ao exercício de 2022 estarem sendo examinadas em processo específico que tramita neste Tribunal (TC 028.797/2022-1, de minha relatoria).

140. Além disso, por meio do Acórdão 929/2023-TCU-Plenário, também da minha relatoria, o Tribunal manteve determinação aos órgãos competentes do Poder Executivo para a elaboração de plano de ação visando a publicação anual de um demonstrativo consolidado das DOCCs criadas no exercício, o que certamente exigirá tratamento adequado dos entraves existentes para o efetivo cumprimento da LRF.

### Achados das fiscalizações

141. Dito isso, registro a conclusão de que, de forma geral, foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, exceto quanto às seguintes ocorrências:

a) **Irregularidade:** não observância de requisitos constitucionais e legais para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, em desatenção às regras de planejamento e responsabilidade fiscal, como já verificado de igual modo em exercícios anteriores.

b) **Impropriedades:**

b.1) ausência de justificativa para a não execução financeira do percentual mínimo das emendas de bancada estadual em 2022;

b.2) falta de informações referentes às metas operacionais da administração pública federal nas diretrizes orçamentárias do exercício; e

b.3) insuficiência de informações relativas aos créditos da dívida ativa de responsabilidade de autarquias e fundações públicas federais, sob gestão da Procuradoria-Geral Federal.

142. A última ocorrência não constou das conclusões dos trabalhos da unidade especializada, mas, pelas razões que indicarei neste voto, entendi adequado classificá-la como impropriedade.

143. Passo a detalhar cada um dos encaminhamentos.

### **Renúncias Tributárias**

144. Quanto à instituição de renúncias tributárias, o cenário recorrente em vários exercícios revela o não atendimento das normas preconizadas no ordenamento jurídico por parte dos agentes públicos, não obstante as diversas recomendações expedidas pelo TCU sobre o ponto, inclusive algumas direcionadas a órgãos do Congresso Nacional.

145. Decerto, é preciso reconhecer o esforço do Poder Executivo em passar a cumprir as regras, tendo, inclusive, enviado ao Congresso Nacional o Projeto de Lei 3.203/2021, com o “plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária e o encerramento de benefícios fiscais”, em cumprimento ao art. 4º da Emenda Constitucional 109/2021.

146. Ademais, verificou-se que as Leis 14.291 e 14.301/2022 e a Lei Complementar 193/2022, originárias do Poder Legislativo, e as Leis 14.374, 14.421 e 14.440/2022, resultantes de projetos de conversão das Medidas Provisórias 1.095/2021, 1.104 e 1.112/2022, respectivamente, foram objeto de veto pelo Presidente da República em virtude da incompatibilidade com as normas constitucionais e legais aplicáveis à criação de renúncias de receitas, conforme documentado nas respectivas Mensagens daquela Autoridade ao Presidente do Senado Federal. No entanto, tais vetos foram derrubados pelo Congresso Nacional, com a publicação das referidas leis, instituindo esses benefícios tributários em desconformidade com as normas regentes, notadamente quanto à prévia demonstração de adequação fiscal dessas medidas.

147. Com relação ao tema, cabe trazer à baila trecho do Acórdão 2.198/2020-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo:

*9.2. alertar o Poder Executivo, com fundamento no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, que:*

*(...)*

*9.2.2. os requisitos estabelecidos no art. 14 da Lei Complementar 101/2000, no art. 113 do ADCT e na Lei de Diretrizes Orçamentárias não se limitam aos projetos de iniciativa do Poder Executivo, estendendo-se à apreciação de propostas de iniciativa do Poder Legislativo, o que deve ocorrer, neste último caso, por ocasião do exercício do poder de sanção e/ou de veto do presidente da República com base no art. 66 da Constituição da República, conforme disposto no parecer prévio das contas presidenciais do exercício de 2018 apreciado pelo Acórdão 1.331/2019-TCU-Plenário, que analisou o alerta proferido no parecer prévio das contas presidenciais de 2017;*

(...)

*9.3. firmar o entendimento no sentido de que, considerando o disposto no art. 167, inciso II, da Constituição da República, do art. 113 do ADCT, assim como a regulamentação prevista nos arts. 14 a 16 da Lei Complementar 101/2000, as leis e demais normativos que instituírem benefícios tributários e outros que tenham o potencial de impactar as metas fiscais somente podem ser aplicadas se forem satisfeitas as condicionantes constitucionais e legais mencionadas; (grifos acrescentados)*

148. Desse modo, a irregularidade indicada pela AudFiscal quanto à atuação do Poder Executivo diz respeito à sanção das Leis 14.348/2022, 14.439/2022 e 14.440/2022 em desconformidade com as normas mencionadas. No caso da Lei 14.440/2022 a incompatibilidade reside especificamente no art. 22, o qual não foi objeto de veto pelo Presidente da República.

149. Além disso, é exigível demonstração clara sobre as medidas adotadas pelo Poder Executivo visando adequar os mecanismos de renúncia fiscal criados ou ampliados pelas Leis 14.291, 14.301, 14.366, 14.374 e 14.421/2022 e pela Lei Complementar 193/2022 ao arcabouço normativo previamente à efetiva concessão de tais benefícios, conforme entendimento do Tribunal acima reproduzido.

150. Assim, considerando que algumas dessas normas seriam implementadas apenas em 2023, cabe alertar o Poder Executivo federal de que medidas legislativas sem adequação orçamentária e financeira somente podem ser implementadas se forem satisfeitos os requisitos previstos no arcabouço normativo fiscal.

151. Outrossim, entendo pertinente recomendar ao Poder Executivo federal que inclua na Prestação de Contas do Presidente da República informações, com respectivos documentos comprobatórios, relativas às medidas por ele adotadas concernentes à adequação fiscal prévia à efetiva implementação de desonerações tributárias, em caso de aprovação pelo Congresso Nacional sem atendimento ao referido marco normativo fiscal.

152. Com relação aos demais normativos (Decretos 11.149, 11.321 e 11.323 e Portaria-ME 11.017/2022), a análise técnica desta Corte concluiu que não houve atendimento ao art. 14 da LRF quando da instituição desses benefícios, uma vez que não houve a demonstração de que os montantes desonerados foram considerados na estimativa de receita orçamentária e de que não afetariam as metas fiscais ou a indicação de medidas de compensação.

153. Embora nesta oportunidade esteja se propondo apenas alertar o Poder Executivo acerca da irregularidade, por fugir ao escopo destas contas examinar a responsabilidade de outros agentes públicos, enfatizo a importância de todos os envolvidos cumprirem as exigências postas em nosso ordenamento jurídico para o adequado controle e a boa gestão fiscal, porquanto a principal finalidade das regras é preservar o equilíbrio fiscal, que é fundamental para a estabilidade macroeconômica, transmitindo credibilidade à sociedade e garantindo ambiente favorável a negócios no país.

154. A propósito, é oportuno citar que o assunto é objeto de outro processo sob a minha relatoria ainda pendente de instrução de mérito (TC 028.797/2022-1), o qual trata de acompanhamento sobre a conformidade das renúncias de receitas tributárias instituídas ou ampliadas no exercício de 2022 perante o arcabouço normativo pertinente. No âmbito desse processo, serão analisados com maior profundidade esses fatos visando tratar os entraves ao completo atendimento do arcabouço normativo sobre o tema.

155. Desse modo, acolho com ajustes pertinentes os encaminhamentos propostos pela unidade especializada.

## **Emendas**

156. Quanto às **emendas individuais** e de **bancada estadual**, verificou-se que foram empenhados 100% do montante de execução obrigatória, excluídos os casos de impedimento de ordem técnica.

157. No que diz respeito à regra constitucional de que metade do montante das emendas parlamentares individuais seja destinada a ações e serviços públicos de saúde, apurou-se que foi empenhado valor equivalente a 52,9% da dotação atualizada, cumprindo-se o mínimo requerido.

158. Porém, apesar de a execução financeira das emendas individuais (100,3%) ter ultrapassado o montante exigido, a das emendas de bancada (97,9%) – destinadas prioritariamente a projetos em andamento – ficou aquém do mínimo, sem que conste desta prestação de contas ou de sistemas informatizados estruturantes do Poder Executivo justificativas para a não execução da totalidade das emendas.

159. Por essa razão, registra-se a **impropriedade** mencionada no início deste tópico do voto, em que pese a execução financeira das emendas de bancada em 2022 ter sido superior à ocorrida em 2021 (74,9%) ante esforços do Poder Executivo em cumprir o mandamento constitucional.

160. Diante das medidas adotadas e da existência de recomendação sobre o assunto no parecer prévio relativo à PCPR de 2021, acompanho a unidade instrutiva e deixo de propor ao Colegiado a expedição de novo comando, sem prejuízo de registrar que as medidas adotadas para cumprimento daquela recomendação continuarão sendo monitoradas por este Tribunal.

161. Um aparte deve ser feito quanto às emendas do **relator-geral do PLOA**, as quais tiveram empenhos de R\$ 7,17 bilhões (99,75% do autorizado) e pagamentos de R\$ 6,81 bilhões (94,98% do empenhado) em 2022, mas foram extintas ao final do exercício, em virtude de declaração de sua incompatibilidade com a ordem constitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

162. Da decisão da Suprema Corte, cabe ressaltar o comando para que os ministros de Estado titulares das pastas beneficiadas com os recursos passassem a orientar a execução dos montantes derivados dessas emendas em conformidade com os programas e projetos existentes nas respectivas áreas, afastando-se o caráter vinculante das indicações.

163. Essa orientação representa medida importante para solucionar problema verificado notadamente a partir da criação pelo Congresso Nacional das emendas de relator-geral em 2020, concernente à redução da capacidade de o Poder Executivo determinar a alocação dos investimentos com recursos públicos.

164. Para ilustrar a situação, destaco que, entre 2017 e 2019, os poderes Executivos e Legislativo controlavam programações que corresponderam, em média, a 83% e 17%, respectivamente, dos valores empenhados, passando esses percentuais, em 2020 e 2021, para 58% e 42%, na mesma ordem.

165. Ainda que a Emenda Constitucional 126/2022 tenha aumentado o montante das emendas individuais de 1,2% para 2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, há que se ponderar a premissa básica, em termos de eficiência alocativa, de que qualquer aplicação de recursos do orçamento deve se alinhar ao planejamento governamental.

166. Nesse cenário, destaco a assertiva contida no relatório precedente de que a diminuição da capacidade do Poder Executivo em determinar a destinação dos investimentos pode impactar a eficiência alocativa do orçamento, em especial quanto às alocações destinadas à consecução de políticas públicas estruturantes, que, em geral, transcendem questões locais, porquanto devem ser pensadas para a solução de dificuldades que afetem o desenvolvimento econômico e social do país como um todo.

167. Tramita neste Tribunal processo específico autuado para tratar de possíveis irregularidades na aplicação de recursos oriundos das emendas de relator-geral (TC 014.379/2021-0, relator: Ministro

Aroldo Cedraz) – no qual também serão avaliadas as ações dos órgãos responsáveis destinadas a cumprir a decisão do STF.

168. Outro aspecto dessas emendas refere-se ao grande volume de inscrição em restos a pagar, observando-se que, nos anos de 2020 a 2022, em que vigoraram as emendas de relator-geral, foram efetivamente pagos R\$ 28,95 bilhões e inscritos em restos a pagar R\$ 24,11 bilhões, de modo que, em tese, restariam R\$ 15,61 bilhões a serem pagos em 2023.

169. Além disso, constatou-se que, após o referido julgamento do STF, o Poder Executivo emitiu 185 empenhos, no total de R\$ 39 milhões, valendo-se de dotações derivadas dessas emendas.

170. Contudo, ainda existe indefinição, a partir da mencionada decisão do órgão máximo do Poder Judiciário, sobre a possibilidade de ministros de Estado titulares das pastas beneficiadas com esses recursos determinarem a aplicação das verbas com execução já iniciada.

171. O desfecho das questões deve se dar no citado TC 014.379/2021-0 e ser objeto de monitoramento na próxima PCPR, motivo pelo qual considero acertada e acompanho a posição da unidade técnica de não propor a este Colegiado qualquer providência no âmbito destas contas, a par da grande relevância dos problemas, sobretudo diante possibilidade de haver valores empenhados para empreendimentos que não se encontram tecnicamente preparados para execução.

### Prioridades na LDO

172. No que se refere às metas e prioridades estipuladas na LDO, observou-se que, apesar do avanço verificado em 2022 e em 2021, quando prioridades foram efetivamente estabelecidas – ao contrário do ocorrido em outros exercícios –, ainda não foram previstas metas operacionais quantitativas na referida lei, ante o veto integral do Anexo VIII do respectivo projeto de lei, sob a justificativa principal de se evitar maior dificuldade para o alcance da meta de resultado primário e de afastar o agravamento da rigidez orçamentária.

173. Assim, sem prejuízo de se consignar **impropriedade** nestas contas, como indicado no início deste tópico, ressalto novamente a importância de se adotarem medidas efetivas a fim de cumprir as recomendações feitas pelo TCU em anos anteriores sobre o assunto, porquanto essas medidas têm potencial de induzir melhorias nas políticas públicas, uma vez que fornecem meios para que se possa avaliar a efetiva entrega de bens e serviços.

174. Especificamente quanto às prioridades dispostas na LDO 2022, elas não foram uniformemente observadas na execução do orçamento, pois, de um lado, os investimentos plurianuais prioritários e o Programa Nacional de Imunização (PNI) tiveram substancial dotação e alto percentual de execução, mas, de outro lado, o Programa Casa Verde e Amarela para municípios de até 50.000 habitantes teve alocação orçamentária bastante inferior à de exercícios pretéritos e a agenda transversal da primeira infância, execução pouco superior a R\$ 2 bilhões, embora com elevado grau de aplicação dos recursos (superior a 99%).

175. Mesmo que a recomendação sobre o tema contida no parecer prévio sobre as Contas de 2021 não se encontre integralmente implementada, considerando que, neste ano de 2023, o TCU realizará acompanhamento da elaboração do plano plurianual para os exercícios de 2024 a 2027, julgo apropriado que o desenrolar da questão seja verificado na futura fiscalização.

### Ações de Recuperação de Créditos

176. O montante de R\$ 4.466,21 bilhões em créditos com potencial recebimento (45% do PIB de 2022) é expressivo, e a razão consolidada entre arrecadação e estoque da dívida ativa importou em apenas 1,5%. Esse índice, embora seja superior à média simples dos últimos quatro exercícios (0,8%), revela a baixa recuperação de créditos.

177. Não se desconhece, porém, que tal índice, por si só, não é capaz de traduzir o desempenho dos setores envolvidos na arrecadação, em virtude das peculiaridades que relativizam a capacidade ou autonomia dos órgãos.

178. Nesse sentido, cumpre notar as variações positivas no exercício de 2022, em relação ao ano anterior, nas arrecadações da dívida ativa da União sob administração da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN (27,9%), da Procuradoria Geral Federal - PGF (1,8%) e do Bacen (163%).

179. O aumento significativo na arrecadação de créditos parcelados inscritos na dívida ativa sob administração da PGFN reflete, em grande parte, a adoção do instituto da transação tributária previsto na Lei 13.988/2020, medida permitida quando presente o interesse público, desde que observados princípios como os da isonomia, capacidade contributiva, transparência, moralidade, razoável duração dos processos, eficiência e publicidade, resguardadas obviamente as informações protegidas por sigilo.

180. Sobre os créditos administrados pela PGF, ressalto a celebração, em maio de 2022, após alteração normativa promovida pela Lei 14.112/2020, de repactuação e transação com o Grupo Oi, que prevê o ingresso do total de R\$ 9,1 bilhões aos cofres públicos, sendo que já se obteve a conversão em dinheiro de R\$ 1,7 bilhão depositados em ações judiciais que discutiam os débitos objeto do ajuste.

181. De outra sorte, houve repetição de **impropriedade** detectada em contas anteriores quanto à insuficiência de informações consolidadas relativas aos créditos da dívida ativa de responsabilidade de autarquias e fundações públicas federais, sob gestão da Procuradoria Geral Federal, situação que, além de impactar o controle e a transparência, pode trazer resultados prejudiciais às ações de recuperação dos créditos. Destarte, em vista da imprescindibilidade de pronta solução do problema, acrescento proposta de nova recomendação ao Poder Executivo Federal sobre o tema.

182. Com isso, concluo este tópico, destacando que a análise aqui efetuada foca no princípio da legalidade (art. 37, **caput**, da nossa Carta Magna), o qual deve nortear a atuação de todo agente público. Porém, é pertinente lembrar que as regras de finanças públicas não são um fim em si mesmas, mas consistem em garantias à população de que recursos sejam aplicados da forma que lhe proporcione os maiores benefícios econômicos e sociais.

183. As normas que regem a gestão orçamentária e financeira visam zelar pelo bom funcionamento das políticas governamentais e pela sustentabilidade das contas públicas, exigindo-se prudência e realismo na gestão orçamentária, considerando que eventuais desvios terminam por comprometer não apenas o equilíbrio das contas públicas, como também refletem no bem-estar dos cidadãos.

184. Isso porque, primeiramente, situações de descontrole fiscal comprometem a execução de políticas públicas fundamentais para a sociedade, ou seja, comprometem o funcionamento dos serviços públicos, que nada mais são do que a justa contraprestação do governo aos impostos pagos pelos cidadãos. Em segundo lugar, o desequilíbrio das contas públicas amplia o endividamento público, impactando vários indicadores econômicos, como inflação, PIB e taxa de juros, o que, por sua vez, acarreta prejuízos à qualidade de vida da população. Assim, a entrega de resultados efetivos para a sociedade depende diretamente da boa e regular administração dos recursos orçamentários e financeiros.

## V – BALANÇO GERAL DA UNIÃO

185. Em atenção ao disposto no art. 71, inciso I, da Constituição Federal, no parágrafo único do art. 36 da Lei 8.443/1992 e no art. 228 do Regimento Interno do TCU, foi realizada auditoria financeira sobre as demonstrações consolidadas da União, conhecidas como Balanço Geral da União (BGU), com o intuito de emitir opinião no parecer prévio sobre as contas do Presidente da República se essas demonstrações refletem adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição

patrimonial e financeira em 31/12/2022 e a execução orçamentária da União o exercício findo nessa data, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público e com o marco legal e regulatório aplicável.

186. A auditoria foi conduzida com base nas Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), aprovadas pela Portaria-TCU 280/2010, que são consistentes com os Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público (ISSAI 100) e com os Princípios de Auditoria Financeira (ISSAI 200) das Normas Internacionais emitidas pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai).

187. Com o apoio da Controladoria-Geral da União (CGU), conforme previsto no art. 74, inciso IV, da Constituição Federal, a auditoria incidiu sobre os componentes significativos do BGU, abrangendo oito ministérios e o Fundo do Regime Geral da Previdência Social, que, em conjunto, representam 94,5% do orçamento da União e 89,6% do ativo, sendo o então Ministério da Economia o principal deles, com participação de 61,6% do orçamento total. Importa destacar que os trabalhos realizados individualmente nos referidos componentes são objeto de processos específicos, da minha relatoria, alguns deles já apreciados pelo Tribunal, cujas deliberações contemplaram recomendações e determinações aos órgãos competentes para adoção de medidas visando à correção das distorções identificadas.

188. No que se refere à formação da opinião sobre o BGU, foram consideradas apenas as distorções materialmente relevantes, individualmente ou em conjunto, conforme os níveis de materialidade estabelecidos para a auditoria das demonstrações contábeis consolidadas. Assim, realizados os procedimentos de auditoria, verificaram-se trinta distorções de valor e três distorções de classificação, sintetizadas a seguir, antecipando que acolho as conclusões da unidade especializada, na forma detalhada no relatório e minuta de parecer prévio.

189. Em suma, as distorções de valor acarretaram impacto nas demonstrações contábeis consolidadas em:

- R\$ 542,6 bilhões no Ativo Circulante;
- R\$ 14,2 bilhões no Ativo Não Circulante;
- R\$ 118 bilhões no Passivo Circulante;
- R\$ 13,2 bilhões no Passivo Não Circulante;
- R\$ 88,6 bilhões no Patrimônio Líquido;
- R\$ 383,8 bilhões nas Variações Patrimoniais Aumentativas;
- R\$ 151 bilhões nas Variações Patrimoniais Diminutivas.

190. Destaco, pela materialidade, o montante de R\$ 330 bilhões de Créditos Tributários a Receber reconhecidos indevidamente nas demonstrações contábeis do Ministério da Economia de 2022, distorcendo, de maneira relevante, o saldo das contas “Créditos Tributários a Receber”, do Ativo, e Impostos, das Variações Patrimoniais Aumentativas (VPA), com reflexos no resultado patrimonial do exercício. Conforme detalhado no relatório que integra essa decisão, em julho de 2022, a RFB detectou erro no preenchimento de declarações do Imposto de Renda Pessoa Física (IPRF), por parte de contribuintes, o que gerou os créditos ativos em montante incorreto. A RFB iniciou, então, processo de tratamento para corrigi-los e retirá-los das demonstrações contábeis, o que só foi concluído em 6/2/2023. Medidas corretivas foram endereçadas na prolação do Acórdão 1112/2023-Plenário.

191. Vale mencionar, também, o reconhecimento indevido de cerca de R\$ 240,74 bilhões na conta de “Ajuste para Perdas”, do Ativo, e na conta “Reavaliação, Redução ao Valor Recuperável e

Ajustes para Perdas”, da Variações Patrimoniais Diminutivas. Essa distorção decorre da anterior, já que o valor de ajustes para perdas é calculado por meio da aplicação de determinado percentual sobre o saldo de créditos tributários.

192. Além das diversas distorções de valor, as auditorias identificaram também três distorções de classificação contábil. Cito, a título de exemplo, o montante de R\$ 73 bilhões classificado incorretamente como Despesa Corrente (Juros e Encargos da Dívida), quando deveria ter sido contabilizado como Despesa de Capital (Amortização da Dívida).

193. Ressalto que as recomendações decorrentes das auditorias financeiras anteriores do TCU e as ações adotadas pela administração pública federal no sentido de implementá-las têm contribuído para o aperfeiçoamento dos registros contábeis da União, o que amplia a credibilidade, a fidedignidade e a transparência das contas públicas.

194. Diante das análises efetuadas, o Tribunal tem condições de emitir a opinião de que, exceto quanto às distorções apontadas no relatório precedente, as demonstrações contábeis consolidadas da União de 2022 **representam adequadamente, em todos os aspectos relevantes**, a posição patrimonial e financeira em 31/12/2022 e a execução orçamentária da União do exercício findo nessa data, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público.

195. Proponho ao Tribunal, desse modo, a emissão da opinião com ressalva no parecer prévio sobre as contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2022 no que tange ao **Balanco-Geral da União**.

## VI – ATENDIMENTO A DELIBERAÇÕES PROFERIDAS NAS CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA DE ANOS ANTERIORES

196. De um total de cinquenta e uma recomendações objeto de monitoramento realizado acerca do atendimento às deliberações exaradas por ocasião da emissão dos pareceres prévios sobre as contas do Presidente da República de 2015 a 2021, tem-se que: vinte foram consideradas implementadas; vinte e três, em implementação; e oito, não implementadas. Dessas trinta e uma recomendações do Tribunal ainda não implementadas integralmente, vinte e sete serão novamente monitoradas no âmbito das contas relativas ao exercício de 2023 e as quatro restantes serão analisadas em processos específicos.

197. Esse quadro demonstra que, não obstante haver recomendações não implementadas, os órgãos e entidades do Poder Executivo federal estão envidando esforços para solucionar os problemas identificados pelo TCU nos processos de apreciação das contas do Presidente da República.

198. Nesse sentido, importa considerar que algumas das medidas sugeridas pela Corte envolvem aspectos muito complexos da gestão orçamentária, financeira e contábil da União, exigindo esforço significativo e tempo para seu devido tratamento. Por essa razão, é fundamental o monitoramento contínuo das providências adotadas pelo Poder Executivo, de forma que o necessário aperfeiçoamento da gestão das contas públicas da União seja acompanhado e seus resultados sejam devidamente evidenciados ao Congresso Nacional e à sociedade brasileira.

199. Assim, até mesmo para sinalizar aos novos gestores que assumiram o governo neste ano de 2023 providências que ainda precisam ser implementadas para promover melhorias na gestão e na governança pública a partir de achados constantes das contas presidenciais, é pertinente acrescentar recomendação ao Poder Executivo a fim de que atente para a necessidade de dar efetivo cumprimento às medidas pendentes.

## VII - CONCLUSÃO

200. Diante do exposto, a minuta de parecer prévio que submeto à consideração do Plenário é no sentido de que **as contas atinentes ao exercício de 2022 estão em condições de serem aprovadas, com ressalvas, pelo Congresso Nacional.**

201. Tendo em vista os critérios de materialidade, gravidade e repercussão negativa sobre a gestão governamental associadas à irregularidade e às impropriedades e distorções detectadas (art. 11 da Resolução-TCU 291/2017), conclui-se que a totalidade da gestão aqui examinada não ficou comprometida, tanto com relação à execução dos orçamentos (art. 14, § 1º, incisos I e II) quanto no que se refere à opinião a respeito do Balanço Geral da União (art. 13, § 1º, incisos I e II).

202. Como indicou a conclusão do relatório, o ano de 2022 foi, em muitos aspectos, atípico, com recorde na promulgação de emendas constitucionais – catorze no total –, as quais dispuseram sobre assuntos de extrema relevância, como o reconhecimento do estado de emergência decorrente da elevação extraordinária dos preços do petróleo, combustíveis e derivados que originou várias ações, a exemplo da instituição ou expansão de auxílios (EC 123/2022).

203. De fato, no contexto marcado por vários atos que ainda se fizeram necessários para superar os efeitos da crise sanitária iniciada em 2020 sobre as finanças públicas, a economia e o bem-estar da população, ganha relevância a competência constitucional do TCU de evidenciar a situação das contas públicas e dos atos e fatos da gestão e fornecer os elementos técnicos imprescindíveis para que o Poder Legislativo realize o julgamento das contas do Presidente da República.

204. Nesse sentido, os objetivos deste trabalho foram atingidos. Além de contribuir para a transparência das ações governamentais e fornecer panorama do cenário econômico no exercício de 2022, as análises sobre a atuação setorial, a conformidade da execução dos orçamentos e da gestão fiscal, bem como das demonstrações contábeis consolidadas da União, enfatizaram aspectos estruturantes da atuação do governo, com vistas a ampliar a confiabilidade e a credibilidade das informações prestadas.

205. Todavia, cumpre registrar que os produtos correlacionados à apreciação destas contas presidenciais não se esgotam neste relatório e no respectivo parecer prévio.

206. Em relação aos achados incorporados ao trabalho, resalto que os apontamentos indicam correções de rumo a serem 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.

207. É fato que a pequena quantidade de recomendações e alertas que se extrai deste trabalho deriva, em grande medida, de sua proposição ou realização em processos específicos, bem como do aperfeiçoamento dos atos de gestão e de governança pública, inclusive como consequência de comandos consignados em pareceres prévios anteriores sobre as prestações de contas presidenciais.

208. Mas, ainda que se dispense renovar parte das recomendações para problemas que se repetiram em 2022 e que o presente trabalho contemple algumas impropriedades pendentes de exame de mérito em processos em trâmite neste Tribunal, é mister que os agentes públicos busquem soluções para as deficiências e estejam sempre vigilantes para que as falhas não voltem a ocorrer.

209. Nesse cenário, a continuidade do monitoramento das deliberações constantes dos pareceres prévios de exercícios anteriores e do que será expedido nesta sessão, além das proferidas em outros processos, revela-se relevante.

210. O presente relatório tem papel relevante para mostrar à população, não só como o Poder Executivo geriu os recursos em 2022, mas como se deu todo o processo orçamentário, com a

participação dos demais poderes, e como foram conduzidos programas públicos essenciais para cumprir os objetivos da República Federativa do Brasil, a exemplo da erradicação da pobreza e da redução das desigualdades sociais e regionais.

211. Por fim, cumpre destacar o papel relevante que o Tribunal de Contas da União desempenha no controle da gestão fiscal, principalmente com o advento da LRF, o que traz consigo a responsabilidade de apontar os desvios identificados e oportunidades de melhoria de forma a contribuir para a credibilidade e confiabilidade da gestão e das informações relacionadas às contas públicas brasileiras.

212. Com essas considerações, e ao agradecer a excelência técnica dos mais de 50 auditores envolvidos neste trabalho, em especial da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal), na pessoa do Auditor-chefe Alessandro Caldeira, da Unidade de Auditoria Especializada em Certificação de Contas (AudFinanceira), na pessoa do Auditor-chefe Antonio Carvalho bem como de meu gabinete pessoal, com destaque aos Auditores de Controle Externo Diogo Lima, Andreia Bello e Maria Rosângela Andrade, 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, em 7 de junho de 2022.

Ministro JORGE OLIVEIRA

Relator