

## VOTO

Submeto à apreciação deste Plenário, dentro do prazo constitucional, o relatório e o projeto de parecer prévio sobre as contas prestadas pelo ex-Presidente da República, Excelentíssimo Senhor Michel Miguel Elias Temer Lulia, referentes ao período de 1º/1 a 31/12/2018.

2. Esta é a 84ª vez que o Tribunal de Contas da União desempenha essa tarefa no intuito de subsidiar com elementos técnicos o Congresso Nacional, para emitir seu julgamento e, assim, atender à sociedade, em seu justo anseio por transparência e correção na gestão dos recursos públicos.

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

### I – INTRODUÇÃO

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

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

6. 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 acerca da execução dos orçamentos da União, em especial no que tange ao atendimento a princípios e diretrizes estabelecidos na Constituição, na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA).

7. 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.

8. 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. Aquela norma ainda prevê 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; e os possíveis efeitos de distorções não detectadas sobre as demonstrações contábeis possam ser materialmente relevantes e generalizados” (art. 13, § 3º).

9. Cabe destacar 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 pelo TCU em processos específicos. Apesar disso, o parecer prévio contempla informações sobre os demais poderes, traduzindo-se em detalhado panorama das contas públicas federais.

10. 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 relativas ao exercício de 2018.

## II – CONJUNTURA ECONÔMICA, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

### Cenário Macroeconômico Brasileiro

11. De modo geral, da mesma forma que a situação verificada em 2017, observou-se, com algumas ressalvas, melhoria no ambiente macroeconômico nacional no exercício de 2018, haja vista que os indicadores apresentaram certa recuperação quando comparados ao ainda recente quadro recessivo enfrentado pelo País. A situação, entretanto, ainda é desafiadora.
12. O Produto Interno Bruto (PIB), em termos reais, avançou em 2018 quando comparado ao exercício anterior (de cerca de R\$ 6,55 trilhões para R\$ 6,83 trilhões). Essa elevação apontaria para um cenário positivo ao se levar em conta as retrações ocorridas nos anos de 2015 e 2016. Contudo, ao se considerar o PIB *per capita*, o sinal positivo não se mantém, uma vez que o valor de 2018 em dólar (US\$ 8.959,02) se situou em patamar próximo ao do ano de 2008 (US\$ 8.864,17).
13. No que diz respeito aos subsetores do PIB, o melhor desempenho no ano de 2018 foi nas atividades imobiliárias do setor de Serviços (alta de 3,1%) e o pior ocorreu nas atividades de construção do setor da Indústria (queda de 2,5%). Ressalte-se a pequena taxa de crescimento do setor Agropecuário (aumento de 0,1%) em comparação com o exercício anterior (taxa de crescimento de 13%, conforme informações constantes das Contas do Governo de 2017).
14. Ao avaliar os componentes da demanda agregada, vale observar que o Consumo da Administração Pública apresentou crescimento nulo, a indicar que o Consumo das Famílias (aumento de 1,9%) foi o principal responsável pelo resultado positivo do PIB em 2018.
15. A taxa de Poupança Nacional Bruta em percentual do PIB, que pode servir para financiar os investimentos do País, igualmente apresentou resultado ligeiramente melhor em 2018 (14,5%) em relação a 2017 (14,3%). A taxa de investimento (formação bruta de capital fixo mais variações de estoques) também teve pequena melhora em 2018, quando alcançou 15,8%, sendo que a formação bruta de capital fixo relativamente ao PIB alcançou 15,4% contra 15,0% no ano anterior. Ao se comparar com os resultados dos anos de 2010 a 2013, no entanto, nota-se sensível redução nos indicadores, pois, naqueles exercícios, a taxa de Poupança Nacional Bruta em percentual do PIB situou-se em patamares próximos ou superiores a 18% e a formação bruta de capital fixo em percentual do PIB atingiu valores maiores que 21,4%.
16. Por outro lado, no ano de 2018, a arrecadação de tributos foi de cerca de R\$ 2,3 trilhões, com destaque para o maior aumento da arrecadação dos municípios em comparação a 2017. Após alteração metodológica, apurou-se que a carga tributária com relação ao PIB no ano passado (33,58%) foi a maior do período analisado (2010 a 2018), superior em 0,97 p.p. à de 2017.
17. Essa situação tende a manter a posição do Brasil, na comparação com os países do grupo dos Brics e da América Latina, entre aqueles de maior carga tributária, pois, de acordo com os dados do Fundo Monetário Internacional (FMI) de 2016, o Brasil (30,51% do PIB) ficou atrás apenas da Rússia (32,71%), da Argentina (35,07%) e da Bolívia (32,69%).
18. Nota-se que a carga tributária disponível à União como proporção do PIB apresentou, no período de 2010 a 2018, queda de 2,06 p.p., enquanto a disponível aos estados e municípios teve crescimento de 1,18 p.p. no mesmo período.
19. Por fim, tem-se que a balança comercial brasileira apresentou superávit de US\$ 58,7 bilhões ao final do exercício de 2018, segundo maior valor da série elaborada desde 1989, com exportações de

US\$ 239,9 bilhões e importações de US\$ 181,2 bilhões, só sendo inferior ao saldo de US\$ 67 bilhões obtido no encerramento de 2017.

20. Da mesma forma que em 2017, esse desempenho não foi suficiente para tornar superavitário o saldo das transações correntes do Balanço de Pagamentos, que reflete as relações comerciais do Brasil com outros países, cujo saldo deficitário passou de US\$ 7,2 bilhões, ao final de 2017, para US\$ 14,5 bilhões, ao final de 2018, a valores de março/2018.

21. A inflação medida em 2018, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), foi de 3,75%, inferior ao centro da meta estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), mas superior à do ano anterior (2,95%).

22. No mesmo período, a taxa básica de juros (taxa Selic), que reflete a política monetária para o controle dos preços e que representa o principal componente das taxas de captação de recursos no mercado pelo governo federal, passou de 7% a.a. em 2017 para aproximadamente 6,4% em 2018. A redução da taxa Selic acarretou também retração na taxa de juros real, que passou de 4,05% a.a. em 2017 para 2,65% em 2018.

23. Quanto à taxa de desocupação média anual da população (12,3% em 2018), embora tenha ocorrido uma tendência de alta no período entre 2014 e 2017, apresentou pequena queda de 0,5 p.p. no exercício de 2018 em relação ao ano anterior. A tendência de queda também foi observada nas avaliações realizadas durante o ano de 2018, pois a taxa de desocupação passou do percentual de 13,1%, relativo ao trimestre móvel de janeiro a março, para o de 11,6%, referente ao último trimestre do exercício.

24. O rendimento médio real anual, por seu turno, manteve a tendência de alta do período de 2013 a 2017, alcançando R\$ 2.323,00 durante 2018, valor ligeiramente maior do que o do ano anterior (R\$ 2.303).

### **Política Fiscal**

25. A política fiscal do governo, cujo objetivo é promover a gestão equilibrada dos recursos público visando ao crescimento sustentável, classifica as receitas e as despesas em financeiras e primárias, de forma a permitir a compreensão da sustentabilidade da dívida pública.

26. A Lei Orçamentária Anual de 2018 (LOA 2018) previu a arrecadação de receitas primárias em R\$ 1,46 trilhão, ao passo que o valor efetivamente arrecadado no fim do exercício superou as expectativas em R\$ 22,2 bilhões.

27. Em 2017 foi interrompida a tendência de decréscimo das receitas primárias brutas, que se mantinha desde 2010, apresentando leve recuperação no seu desempenho.

28. Porém, é necessário ressaltar a importância de uma política fiscal que estimule a recuperação da economia e inclua medidas como a otimização dos benefícios tributários concedidos, de forma a contribuir para o crescimento da receita primária nos próximos anos.

29. No que se refere às despesas primárias, a LOA 2018 previu uma execução de R\$ 1,37 trilhão, mas a execução foi inferior ao valor orçado em R\$ 21,6 bilhões.

30. O exame das Contas identificou relativa estabilidade da despesa primária a partir de 2015, influenciada pela redução de outras despesas obrigatórias e também das discricionárias, apesar dos contínuos e significativos aumentos nos gastos com benefícios previdenciários. Embora tal fato seja positivo para redução do endividamento público, há que se chamar atenção ao fato de que a estabilidade das despesas primárias decorre da redução cada vez maior das despesas discricionárias.

31. Em que pese se tratar de despesas discricionárias, não se pode olvidar de sua importância, pois incluem gastos essenciais ao funcionamento da máquina pública e ao desenvolvimento da economia e da sociedade, a exemplo das despesas de investimentos e de programas e políticas públicas relacionadas ao meio ambiente, à saúde e à educação. Nesse contexto, considerando as projeções de diminuição das despesas discricionárias para os próximos anos, essa situação pode se tornar crítica a ponto de comprometer a prestação e a continuidade dos serviços públicos, que tem parcela significativa de suas dotações concentrada em despesas discricionárias.

32. Quanto à meta fiscal de resultado primário do governo federal para 2018, foi inicialmente estabelecida pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO 2018), Lei 13.473/2017, como deficitária em R\$ 132,5 bilhões, dos quais R\$ 129 bilhões são relativos ao deficit primário para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social - OFSS (governo central), e R\$ 3,5 bilhões correspondentes ao deficit das empresas estatais federais.

33. Posteriormente, a Lei 13.480/2017 alterou as metas fiscais da LDO de 2018, estabelecendo a nova meta de deficit de resultado primário do governo federal em R\$ 162,5 bilhões, composto pelos deficit dos OFSS (governo central) de R\$ 159 bilhões e das empresas estatais de R\$ 3,5 bilhões.

34. Ao final do exercício, o governo federal apurou deficit primário de R\$ 112,7 bilhões, sendo R\$ 116,2 bilhões de deficit relativos ao governo central e R\$ 3,5 bilhões de superavit correspondentes às empresas estatais, cumprindo a meta fiscal do governo federal para 2018.

35. O resultado primário do governo central de 2018, apurado pelo Banco Central, apresentou pequena melhora em relação à 2017, que apurou deficit de R\$ 118,4 bilhões, em decorrência do crescimento da receita primária líquida superior ao crescimento da despesa primária total, influenciado pela melhora da atividade econômica e arrecadação das receitas.

36. Porém, analisando a trajetória do resultado primário do governo central, embora o deficit apurado em 2018 tenha diminuído em comparação a 2017, o cenário não é favorável para a economia do país tendo em vista que o resultado primário evoluiu de um superavit de R\$ 71,3 bilhões (2,3% do PIB) em 2008 para deficit de R\$ 116,2 bilhões (-1,7%) em 2018.

37. Em relação ao resultado nominal do governo central, que inclui o resultado primário e os juros nominais pagos, foi apresentado em 2018 deficit de R\$ 426,5 bilhões (-6,2% do PIB), confirmando a tendência de redução observada desde de 2015, quando o resultado nominal alcançou o seu pior patamar, de R\$ 513,9 bilhões (-7,6% do PIB).

38. Entretanto, a trajetória do resultado nominal do governo central apresenta situação análoga à do resultado primário, considerando que a sua apuração passou de um deficit de R\$ 24,9 bilhões (-0,8% do PIB) em 2008 para o deficit de R\$ 426,5 bilhões (-6,2%) em 2018.

39. Nesse contexto, é oportuno destacar que o Decreto 9.590/2018 ampliou o limite autorizado para empenho em R\$ 6,5 bilhões aos órgãos do Poder Executivo, cerca de 5% do total das despesas, passando de R\$ 128,9 bilhões para R\$ R\$ 135,4 bilhões, mesmo frente ao deficit primário apresentado.

40. Em decorrência do cenário relatado, cumpre ressaltar que, embora o resultado fiscal de 2018 tenha sido melhor do que o do ano anterior, com deficit menores nos resultados primário e nominal, é forçoso observar uma deterioração da situação fiscal do País nos últimos 10 anos.

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

41. A concessão de benefícios tributários, financeiros e creditícios, que constituem renúncias de receitas, afeta de forma significativa a política fiscal da União, na medida em que reduz o volume dos recursos disponíveis para financiar as despesas públicas. Porém, segundo o art. 43, § 2º, c/c o art. 3º, inciso III, da Constituição Federal, tais benefícios são relevantes à execução de políticas públicas por serem instrumentos para redução das desigualdades sociais e regionais.

42. Levando em consideração o atual contexto de crise fiscal enfrentada pela União e que a concessão de tais benefícios provoca sobrecarga fiscal para os setores da economia não beneficiados, o exame das Contas deve permitir compreender o seu impacto nas finanças públicas, bem como a sua efetiva operacionalização de forma a contribuir para reduzir as desigualdades sociais nas diversas regiões brasileiras.

43. Em 2018, a União renunciou a arrecadação de receitas no montante de R\$ 314,2 bilhões, que corresponde a 25,6% da receita primária líquida e a 4,6% do PIB. Desse montante, R\$ 292,8 bilhões correspondem a benefícios tributários (gastos tributários) e R\$ 21,4 bilhões, a benefícios financeiros e creditícios. Embora tenha havido redução na concessão dos benefícios nos últimos três anos, a renúncia fiscal realizada em 2018 ainda é alta, podendo comprometer o equilíbrio das contas públicas.

44. No que se refere à regionalização dos benefícios tributários, financeiros e creditícios, a distribuição em 2018 repetiu o mesmo padrão observado nos exercícios anteriores, de alta concentração dos benefícios na região Sudeste (48,7%), em detrimento das regiões Nordeste (14,8%), Sul (14,1%), Norte (12,4%) e Centro-Oeste (10,0%).

45. Analisando a distribuição desses benefícios de acordo com o tamanho populacional das regiões brasileiras, a discrepância fica ainda maior. Por exemplo, os benefícios tributários per capita distribuídos para a região Nordeste (R\$ 671) representam menos da metade da média nacional (R\$ 1.405). De maneira similar, ao considerar os benefícios tributários de natureza social, que incluem funções como Assistência Social, Saúde e Educação, regiões que apresentam menores indicadores econômicos e sociais como Norte e Nordeste, ficaram com os menores valores (R\$ 222 e R\$ 253, respectivamente), comparados com as regiões Centro-Oeste e Sudeste (R\$ 1.073 e R\$ 953, respectivamente).

46. Dessa forma, observo que a estrutura atual de distribuição dos benefícios tributários, financeiros e creditícios não tem atendido o propósito de redução das desigualdades regionais e sociais conforme estabelecido pela Carta Magna.

47. Analisando mais detalhadamente a natureza dos benefícios, no caso dos gastos tributários, houve expressivo crescimento de renúncia de receitas em relação ao montante de receita arrecadada pela Receita Federal no período de 2011 (16,2%) a 2018 (21,5%). Em termos práticos, isso significa dizer que, em 2018, a cada R\$ 100 arrecadados pela Fazenda Nacional, R\$ 21 foram renunciados.

48. Nesse contexto, cabe enfatizar que, embora a concessão de benefícios tributários faça parte da política fiscal adotada pelo Estado e possa afetar diversos outros fatores, inclusive estimulando a economia, são insuficientes e quase inexistentes mecanismos que permitam avaliar se as receitas renunciadas servem ao fomento de políticas prioritárias e não afetam negativamente outras ações governamentais necessárias para equilibrar as contas públicas. Assim, a concessão de tais benefícios deve ser vista pelo Estado como despesas indiretas, constituído fontes de financiamento público nas ações orçamentárias em que são alocadas.

49. Por exemplo, levando em consideração apenas as renúncias incidentes sobre a contribuição previdenciária, que inclui modalidades como o “Simples Nacional” e a “Desoneração da Folha de Salários”, a concessão de benefícios ocorrida no período de 2014 a 2018 implicou renúncia de receitas de R\$ 302,5 bilhões. Comparativamente, esse valor é superior ao montante que o governo pretende economizar nos primeiros 4 anos de vigência em uma das possíveis propostas de reforma da Previdência, que prevê uma economia de R\$ 189 bilhões para o período correspondente.

50. Outro ponto que merece atenção é a avaliação dos programas decorrentes das leis de incentivo à cultura, que geraram em 2018 uma renúncia fiscal de R\$ 1,6 bilhão, sendo 77,7% representados pela Lei 8.313/1991 (Lei Rouanet). Embora um dos objetivos expressos da mencionada

lei seja promover a distribuição regionalizada dos recursos, reduzindo as desigualdades sociais e regionais, historicamente isso não vem acontecendo. Por exemplo, em 2018, o montante captado apenas pela região Sudeste representou 77,3% dos recursos relativos à Lei Rouanet, demonstrando que não há aplicação isonômica dos recursos.

51. No caso dos incentivos fiscais concedidos pelas Leis 8.685/1993 e 10.179/2001 e pela MP 2.228-1/2001, que dizem respeito ao setor audiovisual, verifica-se que a concentração de recursos captados é ainda maior. Em 2017 e 2018 a região Sudeste concentrou 93% do total, enquanto o Nordeste, Centro-Oeste e Sul foram beneficiados com 2% e a região Norte com 0%.

52. Não obstante esse cenário de desigualdade regional na aplicação dos benefícios oriundos das leis de incentivo à cultura, há o problema crônico, já identificado em outros processos desta Corte de Contas, referente às dificuldades do Ministério da Cultura e da Ancine em analisar tempestivamente as prestações de contas sobre o uso desses recursos. Tal situação revela que o mecanismo de geração desses benefícios tributários requer melhorias, de forma a atingir o seu objetivo de reduzir as desigualdades regionais e sociais.

### **Dívida Pública**

53. A dívida pública representa o montante de obrigações contraídas pelo Tesouro Nacional no setor privado ou nas agências multilaterais para financiar o déficit orçamentário do governo federal.

54. A Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), que abrange as dívidas da União, estados, Distrito Federal e municípios, aumentou em R\$ 417,3 bilhões durante o exercício de 2018, alcançando o montante de R\$ 5,27 trilhões, passando de 74,1% para 77,2% do PIB. Já a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), que exclui a da Petrobras e da Eletrobras, elevou-se em R\$ 312,9 bilhões, alcançando o montante de R\$ 3,6 trilhões, ou 54,1% do PIB, ao final de 2018. Por fim, a Dívida Pública Federal, publicada pela STN, aumentou R\$ 317,8 bilhões, alcançando o montante de R\$ 3,8 trilhões em 2018.

55. O endividamento público tem apresentando, ano após ano, crescimento extremamente acelerado. Apenas nos últimos dois anos, a Dívida Bruta do Governo Geral saltou de 69,86% do PIB para 77,22%, mostrando um completo descontrole fiscal em nosso País. Quando acrescentamos o endividamento líquido das empresas estatais, incluindo Petrobras e Eletrobras, o endividamento total do governo geral salta para 92,5% do PIB.

56. Especificamente em relação ao endividamento bruto, somente em 2018 houve aumento de R\$ 417,3 bilhões, decorrente principalmente do impacto da dívida mobiliária do Tesouro Nacional, das operações compromissadas do Bacen e do aumento da dívida externa nas três esferas de governo.

57. Em relação à Dívida Líquida do Setor Público, nos últimos dois anos houve um aumento significativo. Representava, em 2016, 46,16% do PIB e passou para 54,13% em 2018, sobretudo em face do custo da dívida, impactado pelos juros nominais e pelos constantes deficit primários.

58. Ocorre que, entre os diversos fatores que levaram ao elevado patamar atual de dívida líquida, como o estoque pretérito, diferencial de taxas de juros entre ativos e passivos detidos pela União, assunção de passivos ou baixa de ativos e variação do PIB, o resultado primário é a única variável da dívida sobre a qual o governo exerce algum grau de controle.

59. Tendo em vista a necessidade de manter equilibrado o resultado primário, a realidade é que o déficit apurado tem sido crescente, ano após ano. Nesse cenário, destaco novamente a importância e a necessidade de um forte ajuste fiscal e de controle das metas fiscais, para que a sociedade brasileira possa novamente usufruir de estabilidade econômica.

60. Esse panorama é ainda mais preocupante quando se analisa a trajetória de expansão da Dívida Bruta em valores nominais nos últimos 10 anos, avançando de R\$ 1,74 trilhão, ou 55,9% do PIB, no final de 2008, para R\$ 5,27 trilhões, ou 77,2% do PIB, em 2018.

61. Ao lado do nível crítico de endividamento enfrentado pelo País, há que se mencionar também o elevado custo da dívida pública, representado pelos juros nominais, que alcançaram em 2018 o montante de R\$ 379,2 bilhões (5,6% do PIB). A título comparativo, durante 2018 o governo federal empenhou o montante de R\$ 54,4 bilhões em manutenção e desenvolvimento do ensino e R\$ 116,8 bilhões com ações e serviços públicos de saúde. Isso significa que o custo do governo federal só com os encargos da dívida pública é mais do que o dobro de todo o investimento público em saúde e educação.

### **Resultado Previdenciário e Despesas com Militares Inativos**

62. A previdência social, direito garantido pela Constituição Federal, inclui: i) o Regime Geral de Previdência Social, que atende aos trabalhadores urbanos e rurais do setor privado; ii) o Regime Próprio de Previdência Social (RGPS), relativo aos servidores federais civis; iii) e o sistema de inatividade e pensão dos militares da União, considerado à parte por suas peculiaridades.

63. Em 2018, o resultado previdenciário atingiu o pior resultado dos últimos dez anos por conta do constante aumento das despesas previdenciárias, não acompanhado pelo correspondente crescimento das receitas. O déficit alcançado foi de R\$ 288,7 bilhões, equivalente à diferença entre o valor arrecadado, de R\$ 428,3 bilhões, e as despesas, que chegaram a R\$ 716,9 bilhões. Do total do déficit apurado, R\$ 195,2 bilhões se referem ao resultado do RGPS, R\$ 52,6 bilhões, ao RPPS e R\$ 40,9 bilhões, ao resultado dos inativos e pensões militares.

64. O exame das Contas evidenciou a preocupante situação previdenciária do País. Em apenas 4 anos (de 2014 a 2018) o déficit previdenciário praticamente dobrou, e, em 2018, 46,4% das despesas primárias do governo se destinaram aos regimes públicos de previdência, consumindo parcela substancial das despesas da União e comprometendo a disponibilidade para aplicação em outros serviços públicos, como saúde e educação. Além disso, o aumento sucessivo do déficit previdenciário tem influenciado negativamente o resultado primário do governo federal, impactando diretamente o aumento da dívida pública federal e piorando o ambiente macroeconômico.

65. Esse cenário se mostra ainda mais grave diante da tendência de crescimento contínuo das despesas previdenciárias, que implica crescente redução dos valores disponíveis para as demais despesas da União, considerando que o Novo Regime Fiscal, imposto pela Emenda Constitucional 95/2016, congela o crescimento total das despesas públicas ao patamar do ano anterior corrigido pela inflação (IPCA).

66. A incapacidade dos regimes previdenciários de se manter, dependendo de aportes cada vez maiores da União, ganha relevo diante das respectivas taxas de cobertura média. Tais parâmetros, que correspondem à parcela das despesas previdenciárias que é financiada pelas respectivas contribuições, são de apenas 83% no RGPS - aposentadoria urbana, 41% no RPPS e 8% para o regime de inatividade e pensão dos militares.

67. Esses dados, ao tempo em que apontam as principais causas do déficit e da insustentabilidade do atual sistema previdenciário, evidenciam mais uma vez que é imperioso e urgente promover ajustes com vistas a restaurar o equilíbrio fiscal.

### **Orçamento Público**

68. A Lei Orçamentária de 2018, Lei 13.587/2018, no que se refere ao Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, previu a realização de receitas no total de R\$ 3.506 bilhões e fixou despesas totais em R\$ 3.504 bilhões.

69. Do total das receitas estimadas, R\$ 2.940 bilhões foram efetivamente arrecadados, montante 16,1% abaixo da previsão orçamentária. Apesar da frustração na arrecadação inicialmente prevista, as receitas correntes ficaram 1,24% acima do estimado, sendo a primeira vez que o fato ocorre nos últimos dez anos, e as receitas de capital 29,23%, abaixo das previsões, resultado impactado pela redução das operações de crédito destinadas ao refinanciamento da dívida pública. Além disso, verificou-se aumento de 2,44% das receitas correntes arrecadadas em 2018 em relação a 2017, indicando leve tendência de recuperação no crescimento das receitas correntes.

70. Não obstante o crescimento das receitas correntes, a LOA previu deficit R\$ 339,88 bilhões no orçamento corrente. Isso significa que as receitas correntes arrecadadas pela União não são suficientes para cobrir os seus gastos correntes, surgindo a necessidade de parte das despesas ser financiada por meio de receita de capital, que inclui receitas de empréstimos e financiamentos. Esse cenário indica desequilíbrio fiscal no orçamento público e insustentabilidade dos gastos com custeio e manutenção da administração pública.

71. Em relação às despesas, a LOA 2018 autorizou a realização de R\$ 3.505 bilhões, sendo que o montante efetivamente empenhado foi de R\$ 2.757 bilhões, representando 78% do montante previsto.

72. Do total das despesas pagas em 2018, a maior parcela está na função Encargos Especiais, no valor de R\$ 1.411 bilhões, que inclui os gastos com o montante de dívidas e respectivos juros, entre outros. A segunda maior despesa da União no período foi na função Previdência Social, totalizando R\$ 642,89 bilhões, correspondendo a 24,53% do total pago em 2018.

73. Analisando a execução das despesas por grupo, noto que a maior parte pertenceu a Outras Despesas Correntes, cujo total empenhado em 2018 atingiu R\$ 1.256 bilhões (45,5%), seguido do grupo Amortização/Refinanciamento da Dívida, que alcançou o valor de R\$ 786,4 bilhões (28,5%). Por outro lado, as despesas com Investimentos e Inversões Financeiras permaneceram em patamares muito baixos, com R\$ 44 bilhões (1,6%) e R\$ 74 bilhões (2,7%).

74. Esses dados revelam que os sucessivos deficit fiscais, conjugados com a compressão das despesas discricionárias em relação às despesas obrigatórias, também têm diminuído a capacidade do governo brasileiro em aplicar recursos públicos em investimentos, com impacto significativo no crescimento econômico e no resultado do Produto Interno Bruto.

75. Essa situação, que também se repete nos entes federados, é ainda mais grave diante do cenário atual que se observa de deterioração do patrimônio público e ausência de investimento em infraestrutura em diversas regiões brasileiras.

### III – RESULTADO DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL

76. O presente tópico apresenta breve descrição acerca dos resultados da atuação governamental, considerando as metas e ações previstas no Plano Plurianual (PPA) 2016-2019 relativamente ao exercício de 2018, seu terceiro ano de vigência.

77. Neste trabalho, os dez programas temáticos selecionados para a análise contemplaram as áreas Social e Segurança Pública (Educação de Qualidade para Todos, Fortalecimento do Sistema Único de Saúde, Promoção do Trabalho Decente e Economia Solidária), Infraestrutura (Energia Elétrica e Moradia Digna), Desenvolvimento Produtivo e Ambiental (Ciência, Tecnologia e Inovação, Agropecuária Sustentável e Recursos Hídricos), além de tema especial referente à Defesa Nacional. A despesa empenhada em 2018 para a execução desses programas atingiu cerca de R\$ 243 bilhões (aproximadamente 65% do total executado pela União na categoria de programas temáticos, exceto o Programa Previdência Social).

78. As principais conclusões alcançadas sobre a execução desses programas, que representam áreas bastante sensíveis do PPA em matéria de alocação de recursos e de influência na qualidade de vida da população, foram apresentadas no relatório.
79. Quanto às metas, foram examinados critérios de qualidade (especificidade, mensurabilidade, adequação, realismo e limitação temporal) e confiabilidade (credibilidade) de 70 metas constantes do PPA de um total de 1.136 previstas (amostra de 6,2%), selecionadas por critérios de materialidade e relevância.
80. Os resultados mostraram que 12 metas (17% da amostra) apresentaram problemas de confiabilidade, a exemplo da contabilização de casos de forma indevida e da fragilidade na coleta de dados, e 17 metas (35%) apresentaram deficiências de qualidade, como a não especificação de patamar quantitativo, a impossibilidade de identificar objetivamente o produto a ser entregue e a classificação de metas como qualitativas apesar de serem quantitativas.
81. Para exemplificar, destaque-se que, no programa Moradia Digna, especificamente quanto à meta de disponibilização de três milhões de moradias no “Programa Minha Casa, Minha Vida”, ao final do ano de 2018 foi observado o mesmo problema indicado nas contas anteriores, relacionado à utilização de critério de contabilização inadequado, porquanto foram consideradas as moradias contratadas, e não as efetivamente disponibilizadas aos beneficiários.
82. Além disso, considerando que a construção das unidades habitacionais termina pelo menos dois anos após o início do contrato, conforme apurado em fiscalizações realizadas pelo TCU (Acórdãos 524/2014-Plenário e 2.456/2016-Plenário, relatados pelos ministros-substitutos Weder de Oliveira e Augusto Sherman, respectivamente), era de se esperar que, no final do terceiro ano do PPA, o número de unidades contratadas estivesse próximo aos 3 milhões previstos, para que houvesse, assim, a efetiva entrega das habitações aos beneficiários ao final de 2019. Entretanto, somente 46% dessas unidades foram contratadas.
83. Ademais, constatou-se a repetição de problema já abordado nos pareceres relativos às contas dos exercícios de 2016 e 2017, qual seja, o não desdobramento de metas quadrienais do PPA em metas anuais de forma a permitir o efetivo acompanhamento ano a ano de sua execução.
84. Apesar dos problemas relatados, cabe considerar que o não atingimento de algumas metas pode estar relacionado à alteração do cenário de referência do PPA, uma vez que, para o triênio 2016-2018, o plano previa alta agregada do PIB de 3,9415%, e o País experimentou, de fato, queda de 1,1609% no indicador.
85. Também é oportuno registrar o lançamento, em 2018, do Portal do Planejamento Federal, por meio do qual o cidadão pode acessar o PPA, conhecer detalhadamente sua estrutura e verificar informações sobre o acompanhamento do plano e, ainda, os aprimoramentos no processo de monitoramento pelo Poder Executivo, a exemplo da inclusão de alertas no sistema, inclusive o que indica ser a meta regionalizável, aspecto requerido pelo TCU para verificação do atendimento das disposições do art. 165, §1º, da Constituição de 1988.
86. Essas medidas, assim como a resolução de deficiências do PPA apontadas pelo TCU e por diversos atores envolvidos no plano que se encontra em elaboração para vigorar no período de 2020 a 2023, certamente têm potencial de avanços para a administração pública federal e para a avaliação da efetividade da execução das políticas públicas na melhoria da qualidade de vida da sociedade.

87. Resta, em consequência, efetuar o registro das impropriedades detectadas como ressalvas à aprovação destas contas e efetuar as recomendações pertinentes para sua definitiva solução (subitem 3.3 do relatório).

88. A propósito da recomendação para que, na elaboração do PPA 2020-2023, sejam incorporadas as correções e aperfeiçoamentos apontados pelo TCU nos últimos anos, importa consignar que também devem ser consideradas as críticas consignadas nos exames sobre cada um dos programas temáticos, conforme subitens 3.3.1 a 3.3.10 do relatório precedente, de forma a garantir que o plano seja, de fato, instrumento de planejamento compatível com os planos regionais e setoriais, útil na efetiva prestação de contas e esteja dotado de mecanismos que permitam monitoramento e avaliação das políticas públicas federais, considerando os componentes custos, entregas e efetividade.

#### IV - CONFORMIDADE FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

89. A análise empreendida pelo TCU na PCPR também tem o objetivo de avaliar a adequação e a regularidade das gestões orçamentária e financeira quanto ao cumprimento da legislação pertinente, principalmente no que diz respeito às disposições da Constituição Federal, da LRF e das normas orçamentárias (LDO e LOA).

90. Em geral, não foram evidenciados atos desconformes com a Constituição Federal no que tange à abertura de créditos adicionais, à aplicação mínima de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino e em ações e serviços públicos de saúde, 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.

91. Do mesmo modo, houve a observância aos dispositivos constantes da LRF relativos aos limites e/ou parâmetros estabelecidos para metas fiscais, contingenciamento, receita corrente líquida, despesas com pessoal, disponibilidades de caixa e restos a pagar, operações de crédito, garantias e contragarantias e ações de recuperação de créditos.

92. Por conseguinte, destaca-se, a seguir, apenas alguns aspectos das análises contidas no relatório que caracterizaram irregularidades/impropriedades, na definição dada pelo art. 2º, incisos IV e V, da Resolução TCU 291/2017, oportunidade de melhoria ou necessidade de emissão de alertas ao Poder Executivo federal.

##### Abertura de Créditos Adicionais

93. Como dito, não foram encontradas evidências de créditos adicionais (suplementares, especiais e extraordinários) abertos em 2018 em desacordo com os requisitos legais.

94. Todavia, relatou-se a utilização de indicador de resultado primário desatualizado nos parâmetros de filtro utilizados no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) para classificação das alterações orçamentárias efetuadas, especificamente quanto à abertura de créditos suplementares, por meio das Portarias 262 e 371/2018, ambas do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - R\$ 33,8 milhões.

95. Embora a dotação inicial das ações objeto desse apontamento estivesse associada na LOA ao identificador de resultado primário 2 (primária discricionária), a Portaria MP 4.296/2018 alterou o identificador de resultado primário das ações para 1 (primária obrigatória), “visando à correta classificação das dotações do Fundo Penitenciário Nacional” (Funpen), tendo em vista o disposto no inciso I do art. 3º do Decreto 9.323/2018.

96. Assim, e por se verificar que o Siop permite que a alteração orçamentária seja classificada em um tipo de alteração inadequado ao conter, nesse tipo de alteração, filtro que considera como critério o indicador de resultado primário da LOA inicial, ainda que ele tenha sido alterado ao longo do exercício, é cabível recomendar ao Ministério da Economia que, nos parâmetros referentes aos filtros adotados no Siop para classificação do tipo de alteração orçamentária, utilize o indicador de resultado primário atual (vigente).

97. Nesse ponto, impõe-se ainda ressaltar que, ante as regras do Novo Regime Fiscal (NRF) e as disposições do art. 107, § 5º, do ADCT, que impedem o aumento real da despesa primária por meio de créditos adicionais, não há dúvidas de que aumenta a importância de definição das prioridades na escolha de políticas públicas com vistas a valorizar a qualidade no gasto público, bem como do acompanhamento, pelos órgãos de controle, do respeito a outras regras, como as referentes a benefícios tributários, financeiros e creditícios ou ao aumento de capital de empresas estatais não dependentes, visto que estas regras são mais flexíveis ou permissivas do que as pertinentes aos créditos adicionais.

### **Mínimo Constitucional de Irrigação**

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

99. Em termos de execução orçamentária, dos R\$ 165,37 milhões empenhados pelo extinto Ministério da Integração Nacional na subfunção Irrigação, 12,03% tiveram alocação genérica denominada “nacional”, 68,88% foram direcionados à região Nordeste e 18,37%, à região Centro-Oeste. O exame desses dados permite defluir que não houve observância do mínimo exigido na região Centro-Oeste.

100. Por outro lado, os recursos com alocação “nacional” podem se referir a empenhos em favor de qualquer unidade da Federação não especificada. Além disso, não foram apresentadas informações que possibilitassem aferir o cumprimento dos percentuais mínimos destinados ao Semiárido e aos agricultores familiares.

101. Com isso, repetem-se achados evidenciados em contas pretéritas do Presidente da República e outros processos de fiscalização (Acórdão 851/2013-TCU-Plenário, da relatoria do ministro Aroldo Cedraz, por exemplo). Igualmente desperta atenção a baixa representatividade dos recursos destinados à irrigação quando comparada à grandiosidade do problema da seca. Porém, impende reconhecer melhora na situação porquanto, no exercício de 2017, em nenhum empenho constou que fosse destinado à região Centro-Oeste, e os empenhos na referida subfunção totalizaram cerca de 103,66 milhões, valor bem menor do que o dispendido em 2018.

102. De qualquer sorte, é devido registrar as ocorrências como irregularidades nestas contas. E, a fim de assegurar o cumprimento da legislação tão preciosa para a população residente nas áreas afligidas pela seca, o Tribunal deve efetuar novas recomendações ao Poder Executivo federal.

### **Regra de Ouro**

103. A regra de ouro das finanças públicas (art. 167, inciso III, da Constituição de 1988) estabelece, em suma, a proibição de o governo se endividar para custear despesas operacionais. Como resultado, a receita de operações de crédito deve ser inferior à despesa de capital no mesmo período.

104. Em 2018, o montante de receitas de operações de crédito, no valor de R\$ 868,35 bilhões, foi inferior aos R\$ 904,15 bilhões relativos às despesas de capital realizadas, o que indica o cumprimento da regra de ouro no exercício. A margem de suficiência (R\$ 35,8 bilhões), entretanto, foi reduzida, só não tendo sido menor, considerado o período de 2011 a 2018, à do ano de 2017, de apenas R\$ 29 bilhões. O valor dessa margem no ano de 2012, de R\$ 286 bilhões, bem ilustra a pequenez do resultado de 2018.

105. Além disso, pondera-se que o cumprimento da regra de ouro em 2018 foi possível em razão de o governo ter adotado medidas ocasionais a fim de obter receitas não recorrentes e extraordinárias, uma vez que houve devoluções antecipadas de recursos do BNDES (R\$ 130 bilhões) e transferências do resultado positivo do Banco Central para o Tesouro Nacional (R\$ 180,5 bilhões).

106. Ademais, o cenário não é otimista pois, além da grande probabilidade de o Tesouro Nacional não mais poder contar integralmente com o resultado positivo do Bacen após a promulgação da Lei 13.820/2019, projeções realizadas para os próximos exercícios revelaram que a insuficiência de recursos na apuração da regra de ouro deve ocorrer já neste exercício de 2019 e perdurar, pelo menos, até 2022, caso o governo não adote medidas estruturantes para contornar os sucessivos deficit primários e a necessidade de se contraírem novas operações de crédito para honrar despesas correntes, como pessoal, benefícios previdenciários e juros da dívida.

107. As informações coletadas são de que o valor das despesas correntes (juros e demais despesas) pagas com fontes de recursos provenientes da emissão de títulos passou de R\$ 226,7 bilhões em 2014 para R\$ 406,5 bilhões em 2018. E as projeções sinalizam para a possibilidade de alcançar insuficiência de R\$ 110 bilhões em 2019 e de R\$ 265 bilhões em 2020.

108. Sobre o assunto, é pertinente trazer a análise efetuada pelo ministro Vital do Rêgo na PCPR/2017:

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

80. Eventual violação do disposto no art. 167, inciso III, da Constituição Federal, pode acarretar sanção ao Presidente da República, além de ensejar potenciais consequências de caráter econômico e fiscal, como o cancelamento de operações de crédito e a falta de recursos para pagamento de despesas correntes (...)”

109. Diante desse quadro, ainda que as variáveis que compõem o cálculo dessa regra fiscal sejam condicionadas pela dinâmica econômica e fiscal verificada ao longo dos anos e possam ser alteradas, inclusive, no decorrer do exercício, conclui-se por ser oportuno alertar, mais uma vez, o Poder Executivo federal sobre o risco de realização de operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital, em face do ambiente de sucessivos deficit primários e da necessidade de manutenção da oferta dos serviços públicos ao cidadão.

### **Teto de Gastos**

110. A partir da Emenda Constitucional 95/2016 (NRF), foram fixados limites individualizados para as despesas primárias dos diversos órgãos da Administração. Para o exercício de 2018, foi estabelecido como teto dos gastos relativos ao Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União as despesas primárias pagas no exercício de 2017, corrigidas pelo IPCA para o período de doze meses encerrado em junho/2017 (3%).

111. Neste trabalho, apurou-se que todos os quinze órgãos sujeitos ao teto cumpriram os respectivos limites, mas seis deles (Supremo Tribunal Federal, Justiça Federal, Justiça Militar, Justiça

do Trabalho, Ministério Público da União e Defensoria Pública da União) necessitaram das compensações autorizadas pelo art. 107, §§ 7º e 8º, do ADCT, na redação dada por aquela emenda.

112. Essa situação ratifica ser imprescindível a adoção de medidas pelos órgãos para ajustar suas despesas, conforme alertas constantes do Acórdão 202/2019-TCU-Plenário (da relatoria do ministro Bruno Dantas), haja vista que tais compensações só poderão ser feitas até 2019. Especialmente nos casos da Justiça do Trabalho, da Justiça Federal, da Justiça Militar e do Ministério Público da União, resta evidente significativa dificuldade para redução de despesas pois, em 2018, seus gastos com pessoal (despesas com maior grau de rigidez orçamentária) atingiram 86,6%, 79,9%, 79% e 76,9%, nesta ordem, dos respectivos tetos sem compensação.

113. De forma geral, é preciso trazer para a análise as conclusões do referido Acórdão 202/2019-TCU-Plenário, por meio do qual este Tribunal deliberou sobre o acompanhamento destinado a avaliar a previsão das receitas e a fixação das despesas contidas no Projeto de Lei Orçamentária da União para o exercício de 2019, notadamente quanto à constatação de que “será exigido grande esforço por parte do governo para alcançar a meta em função do crescimento acima da inflação das despesas com benefícios previdenciários e com pessoal e encargos sociais”.

114. Como mostrado no relatório destas contas, no período mais recente, de 2017 a 2018, o crescimento anual médio das despesas (em valores deflacionados) com benefícios previdenciários e com pessoal e outros encargos cresceram (2,0% e 1,9%, respectivamente) mais do que as outras despesas (1,1%). Além disso, o total das despesas discricionárias de 2018, em termos reais, assemelha-se ao montante executado em 2012.

115. Nesse contexto, não pode ser dissipada a preocupação externada na PCPR/2017 quanto a eventual prejuízo na prestação de serviços públicos que têm parcela significativa de suas dotações concentradas em despesas discricionárias, a exemplo dos recursos destinados ao custeio de programas de saúde, educação e segurança, além dos investimentos e do funcionamento da máquina pública, entre outros itens.

116. Destarte, é importante alertar, mais uma vez, o Poder Executivo de que a expansão das despesas obrigatórias acarreta riscos de descumprimento dos limites estabelecidos a partir da Emenda Constitucional 95/2016 e/ou de comprometimento da capacidade operacional dos órgãos federais para a prestação de serviços públicos essenciais aos cidadãos.

### **Requisitos para Instituição de Renúncias de Receitas Tributárias**

117. Na edição de lei, em sentido amplo, que trate da concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária de que decorra renúncia de receita, devem ser observadas várias exigências dispostas no ordenamento jurídico (arts. 150, § 6º, da Constituição de 1988, 113 do ADCT, 14 da LRF e, no exercício de 2018, arts. 112 e 114 da Lei 13.473/2017).

118. Em 2018, foram instituídas, por meio de nove atos normativos, desonerações no valor estimado de R\$ 13,2 bilhões (que inclui renúncias de receitas decorrentes de anistias e remissões que entraram em vigor no ano, decorrentes de quatro normas legais no montante estimado de R\$ 9 bilhões para o exercício). Tal valor foi bem superior ao estimado em 2017, de 700 milhões, mediante dezessete atos normativos.

119. Neste trabalho, foram examinadas sete normas editadas em 2018 para avaliar o cumprimento dos requisitos constitucionais e legais aplicáveis. Em que pese o resultado da avaliação tenha revelado o não atendimento a todos os requisitos em relação à edição das Leis 13.594/2018 e 13.606/2018 e da

Lei Complementar 162/2018, as ocorrências não serão levadas em consideração no Parecer Prévio destas Contas do Presidente da República porque as falhas ocorreram no âmbito do Congresso Nacional.

120. Sobre o ponto, lembre-se que este Tribunal, no subitem 9.2 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário, já recomendou às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal que orientem os órgãos de assessoramento legislativo que atuam junto às comissões competentes, quando da análise de propostas que concedam ou ampliem renúncias de receitas tributárias, sobre a necessidade de se verificar o cumprimento dos requisitos exigidos pelo art. 14 da LRF.

121. Por outro lado, a não observância de todas as regras quando da edição das Medidas Provisórias 822/2018 e 843/2018 e dos Decretos 9.391/2018 e 9.442/2018 constituem irregularidade a ser registrada no citado Parecer Prévio.

122. Anote-se que deixaram de ser cumpridos requisitos como a projeção do impacto orçamentário-financeiro; a comprovação de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetaria as metas dos resultados fiscais estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias ou, alternativamente, a indicação de medidas de compensação; a fixação de vigência máxima de cinco anos; e a apresentação do impacto orçamentário-financeiro sobre as transferências previstas aos entes federativos.

123. Em vista disso, ainda que este Tribunal, por várias vezes, tenha expedido orientações sobre o assunto, conforme extenso rol de deliberações apresentado no relatório, e que as mesmas irregularidades tenham constado das PCPR de 2016 e 2017, impõe-se novamente alertar o Poder Executivo federal acerca do não cumprimento das normas.

### **Intervenções Federais**

124. O exercício de 2018 foi marcado pela decretação de duas intervenções federais. A primeira foi parcial no Poder Executivo do estado do Rio de Janeiro, limitando-se à área de segurança pública, e a segunda foi de forma plena no Poder Executivo do estado de Roraima, em atendimento a pedido da Procuradoria-Geral da República.

125. Embora em ambos os casos a intervenção tenha tido o propósito de pôr termo a grave comprometimento da ordem pública, com base no art. 34, inciso III, da Constituição Federal de 1988, a análise das Contas concluiu que o principal motivo que levou às intervenções foi a crise financeiro-fiscal enfrentada pelos estados.

126. As intervenções realizadas em 2018 representaram custo para o governo federal de aproximadamente R\$ 1,426 bilhão, sem considerar as despesas com salário do efetivo federal deslocado para a realização das operações necessárias nos entes. Somem-se a isso os ônus impostos à União decorrentes do refinanciamento de dívidas dos estados e o repasse extraordinário de R\$ 4,1 bilhões em razão dos Jogos Olímpicos e intervenção federal para o estado do Rio de Janeiro.

127. Merece destaque a situação identificada por esta Corte de Contas na intervenção realizada pela União no estado de Roraima.

128. Por meio de medida provisória, o presidente da República criou a obrigação para a União de R\$ 225 milhões com vistas a auxiliar as ações relativas à intervenção federal, cuja importância deveria ser aplicada de forma integral nas áreas que justificaram o ato de intervenção, incluídas as despesas de pessoal e de investimento.

129. Porém, a análise empreendida por este Tribunal verificou que, do total transferido pela União, R\$ 17,3 milhões foram destinados à folha de pagamento de outros poderes, mais especificamente para a Assembleia Legislativa, o Tribunal de Justiça e o Ministério Público de Contas, áreas não relacionadas com as razões que desencadearam a intervenção, podendo configurar caso de desvio de finalidade e ofensa à determinação constante do subitem 9.2.2 do Acórdão 2.986/2018-TCU-Plenário.

130. O aprofundamento de tais questões, contudo, será objeto de exame em processo apartado, atuado no âmbito da Segecex.

131. Nesse contexto, além de ressalva quanto a possível utilização de recursos em áreas não abrangidas pela intervenção, o TCU deve expedir recomendações à Casa Civil e à Controladoria-Geral da União e, ainda, alerta ao Poder Executivo federal sobre o impacto das irregularidades cometidas durante a intervenção federal nos estados-membros e o reflexo delas na apreciação das Contas de Governo.

### **Opinião sobre a Execução dos Orçamentos**

132. Em cumprimento ao art. 71, inciso I, da Constituição Federal e ao art. 36 da Lei Orgânica do TCU, conclui-se que a PCPR/2018 demonstrou a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, bem como das normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual, exceto pelas ressalvas apresentadas no relatório e resumidas, a seguir:

- a) utilização de indicador de resultado primário desatualizado nos parâmetros de filtro utilizados no Siop para classificação das alterações orçamentárias;
- b) ausência de prova do cumprimento da aplicação mínima de recursos destinados à irrigação no Centro-Oeste, conforme exige o art. 42, inciso I, do ADCT;
- c) falta de comprovação de que a aplicação dos recursos destinados à irrigação na Região Nordeste ocorreu preferencialmente no Semiárido, consoante determina o art. 42, inciso II, do ADCT;
- d) falta de comprovação acerca da aplicação de no mínimo 50% dos percentuais previstos nos incisos I e II do art. 42 do ADCT em projetos de irrigação que beneficiam agricultores familiares, segundo exigência do parágrafo único daquele dispositivo constitucional;
- e) ausência dos requisitos definidos pelos arts. 113 do ADCT, 14 da LRF e 112 e 114 da LDO/2018 para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita;
- f) falhas na confiabilidade e na qualidade de parcela significativa das informações de desempenho referentes a metas previstas no Plano Plurianual 2016-2019;
- g) ausência de divulgação dos parâmetros anuais utilizados pelos órgãos responsáveis para acompanhar, qualificar e prestar contas sobre o andamento das metas quadrienais definidas no PPA 2016-2019, o que não se coaduna com os princípios da publicidade e da transparência; e
- h) impossibilidade de verificar a fiel observância do disposto no subitem 9.2.2 do Acórdão 2.986/2018-TCU-Plenário, em razão dos indícios de desvio de finalidade na destinação de parte significativa dos repasses federais, visto que as áreas beneficiadas não guardam relação direta com os fundamentos que embasaram a intervenção federal.

## **V – BALANÇO GERAL DA UNIÃO (BGU)**

### **Limitações à auditoria financeira**

133. A auditoria financeira realizada por esta Corte de Contas no Balanço Geral da União (BGU) de 2018 teve por objetivo verificar se as demonstrações consolidadas da União refletem, em seus aspectos mais relevantes e de forma confiável, a situação patrimonial e os resultados financeiro, patrimonial e orçamentário da União em 31/12/2018, em cumprimento aos arts. 71, inciso I, da CF/1988 e 36 da Lei 8.443/1992, na forma estabelecida pelo art. 228 do RITCU.

134. As demonstrações consolidadas, que integram a Prestação de Contas do Presidente da República de 2018, compreendem os Balanços Patrimonial, Orçamentário e Financeiro, as Demonstrações das Variações Patrimoniais, dos Fluxos de Caixa e das Mutações do Patrimônio Líquido, extraídos do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), e suas respectivas Notas Explicativas.

135. Em primeiro lugar, diante da complexidade relacionada à emissão de opinião de auditoria sobre o Balanço consolidado de 2018, julgo necessário fazer breve histórico sobre os problemas enfrentados pelo TCU em auditar as informações tributárias do governo federal administradas pela Receita Federal do Brasil.

136. O TCU, por meio do Acórdão 977/2018-Plenário, de relatoria do ministro Vital do Rêgo, expressamente se manifestou pela 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 Receita e o conseqüente impedimento à obtenção de informações necessárias à realização da auditoria comprometeram a emissão de opinião conclusiva.

137. 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 pelo Acórdão 1.322/2018-TCU-Plenário, também de relatoria do ministro Vital do Rêgo, registrou que a obstrução dos trabalhos de auditoria financeira do TCU em suas demonstrações contábeis poderia comprometer a emissão de opinião por parte desta Corte de Contas.

138. Diante desse cenário, foram tomadas algumas medidas pela Receita Federal com o fim de contornar os obstáculos enfrentados nos trabalhos de fiscalização pelos órgãos de controle, como a edição da Portaria RFB 1.343/2018, que criou ambiente seguro e controlado, denominado “sala de sigilo”, para disponibilizar acesso aos dados fiscais necessários para a realização das auditorias.

139. Ocorre que, 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 dos dados impostas pelas regras e procedimentos criados em virtude da “sala de sigilo”, além dos controles físicos de segurança, na prática impediram os auditores de ter qualquer acesso a dados que possibilitassem obter evidências para formar uma conclusão de auditoria.

140. Em razão das limitações impostas, e a partir de solicitação formulada pelo chefe da Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Economia, este Tribunal instruiu processo específico para avaliar o funcionamento da “sala de sigilo”, criada pela portaria da RFB. A deliberação proferida pelo Acórdão 1.095/2019-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Bruno Dantas, concluiu que, embora a criação da sala tenha representado iniciativa positiva, a forma como foi implementada não possibilitou a efetiva melhora do grau de auditabilidade do órgão. A decisão também informou aos auditados que apenas a disponibilização da sala de sigilo para fornecimento de informações solicitadas pelas equipes de auditoria poderia caracterizar obstrução à fiscalização.

141. Com o propósito de aprofundar os exames sobre questão tão complexa, o Tribunal deu início a fiscalização voltada especificamente para avaliar 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 daquele órgão, dado um nível de risco aceitável. A conclusão proferida recentemente por meio do Acórdão 1.174/2019-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Raimundo Carreiro, foi que há falta de auditabilidade e transparência no Sistema Tributário Nacional. 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.

142. Traçado esse cenário, a auditoria realizada nas demonstrações financeiras de 2018 do então Ministério da Fazenda, que representa a parcela de maior materialidade do BGU, novamente se deparou com a falta de acesso aos dados fiscais mantidos pela Receita Federal do Brasil. Apesar da criação da “sala de sigilo”, o acesso às informações necessárias para a realização da auditoria continuou sendo restringido sob a oposição de sigilo fiscal. Por esse motivo, a limitação enfrentada pela equipe de auditoria impossibilitou novamente obter evidências apropriadas e suficientes para fundamentar uma opinião sobre a confiabilidade e a transparência das informações, impactando diretamente os demonstrativos que integram o Balanço Geral da União.

143. 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 de 2018.

144. Segundo dados de 31/12/2018, dos R\$ 5,2 trilhões de bens e direitos da União registrados em contas do ativo do Balanço Patrimonial, R\$ 3,3 trilhões são geridos pelo antigo Ministério da Fazenda, o que equivale a mais de 60% do total das demonstrações consolidadas. A limitação de escopo causada pela falta de fornecimento dos dados impôs concluir que cerca de 23% dos ativos da União, referentes aos créditos tributários a receber e dívida ativa tributária e não tributária, 43% das variações patrimoniais aumentativas, referente à impostos e contribuições sociais, e 37% das receitas orçamentárias, referentes a impostos e contribuições, não são passíveis de ser auditados.

145. Nesse contexto, resta claro que os elementos a respeito dos quais não foi possível obter evidência apropriada e suficiente de auditoria são materialmente relevantes e representam parcela substancial das demonstrações financeiras consolidadas.

146. Essa limitação oposta ao TCU é ainda maior, em termos gerais, do que a registrada em face da Entidade Fiscalizadora Superior dos Estados Unidos (*Government Accountability Office – GAO*) nos anos fiscais de 2017 e 2018. Ao analisar as demonstrações consolidadas do governo norte-americano, o GAO foi impedido de expressar uma opinião conclusiva, visto que 31% dos ativos e 17% dos custos líquidos declarados sofreram limitações ao trabalho de auditoria.

147. Tem-se, ainda, que, desde que a Receita Federal Norte-Americana (IRS) começou a ser auditada pelo *Government Accountability Office (GAO)*, em 1992, ela recebeu oito relatórios consecutivos de abstenção de opinião nas demonstrações financeiras antes de ser alterada a opinião sobre as contas.

148. Convém observar ainda que, diferentemente da auditoria de 2017, que levou o TCU a abster-se de expressar conclusão sobre a confiabilidade e a transparência das informações de créditos tributários a receber a cargo da Receita Federal do Brasil, a auditoria realizada em 2018 não se restringiu a certas contas contábeis selecionadas, mas envolveu todo o conjunto das demonstrações financeiras do então Ministério da Fazenda.

149. Essa ampliação do escopo dos trabalhos da equipe técnica, resultado do fortalecimento da auditoria financeira no TCU em atendimento ao Acórdão 3.608-TCU-Plenário, defrontou-se com as

mesmas limitações do trabalho anterior – falta de acesso a informações essenciais para emitir uma opinião de auditoria; dessa vez, no entanto, com reflexos ainda maiores na análise das Contas de Governo.

150. Nesse sentido, é importante destacar que as limitações impostas às auditorias financeiras não só comprometem a confiabilidade das informações relacionadas à principal fonte de financiamento público, a saber as receitas tributárias, mas, no tocante ao exercício de 2018, também implicaram objeção a que o Tribunal exercesse plenamente as suas competências estabelecidas na Constituição, gerando grande prejuízo à transparência quanto ao uso dos recursos públicos.

151. Sendo assim, julgo que o encaminhamento adequado, alinhado com a decisão tomada pelo TCU nas Contas do Governo de 2017 e com as normas de auditoria aplicáveis, é no sentido da ausência de evidências apropriadas e suficientes para fundamentar opinião conclusiva do TCU sobre a confiabilidade e a transparência das informações registradas no Balanço Geral da União no exercício de 2018. Em acréscimo, julgo pertinente emitir 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.

152. Nesse ponto, por dever de justiça, devo reconhecer que o atual Ministério da Economia, em alguns dos processos referenciados, apresentou a este Tribunal diversas ações tendentes a alterar significativamente o panorama de impossibilidade de exercício do controle externo sobre as demonstrações contábeis administradas pela RFB.

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

154. Ocorre, contudo, que tais ações, algumas a exigir mudanças estruturais nas unidades auditadas, potencialmente capazes de alterar o cenário a partir do exercício financeiro de 2019, não permitem afastar os impedimentos havidos nas auditorias financeiras que cuidaram das contas do exercício de 2018 e viabilizar a emissão de conclusão apropriada sobre a confiabilidade das informações geridas pela RFB no presente processo.

155. Igualmente, não poderia deixar de reconhecer o esforço constante empreendido pela Secretaria do Tesouro Nacional em aperfeiçoar a qualidade das informações apresentadas no Balanço Geral da União. A atuação da Secretaria, sempre em cooperação com os trabalhos deste Tribunal, contribuiu para um avanço significativo da contabilidade aplicada ao setor público, bem como para a melhoria da qualidade e da transparência das informações contábeis divulgadas pelo governo federal.

#### **Distorções relevantes identificadas no BGU**

156. Após discorrer sobre a principal limitação enfrentada pela auditoria, passo agora a abordar as demais distorções relevantes identificadas no Balanço Geral da União.

157. A equipe também enfrentou limitações para aferir a totalidade dos valores de provisões e passivos contingentes decorrentes de demandas judiciais contra a União, provocadas pelas alterações dos critérios de classificação de riscos estabelecidos inicialmente pela Portaria AGU 40/2015. A mudança promovida no normativo, além de provocar subavaliação das obrigações da União, reduziu a transparência e dificultou o controle social e legislativo no acompanhamento dos riscos fiscais estabelecidos pela Lei de Diretrizes Orçamentárias. Por existir processo específico para abordar a matéria, deixo de propor recomendação nesta análise das Contas.

158. Outro ponto de destaque da auditoria foi a identificação da existência de subavaliação no patrimônio da União diante da falta de controle e de evidenciação do quantitativo e do valor dos terrenos situados na Amazônia Legal, de terras de regularização fundiária e terras devolutas de fronteira.

159. Ressalto que as deficiências no controle desses importantes recursos da União, além de já terem sido objeto de diversas deliberações por parte deste Tribunal, a exemplo do exame das Contas de 2016 e 2017, prejudicam não só a correta transparência e a evidenciação do patrimônio público, mas também comprometem a tomada de decisão quanto aos recursos alocados pelo governo federal na escolha das políticas públicas fundiárias. Assim, julgo necessário tecer recomendação à Casa Civil da Presidência da República para que, em conjunto com o Incra, tome ações no sentido de viabilizar melhores controle e registro contábil desses ativos.

160. Por último, cabe citar as deficiências relacionadas à projeção e à ausência de política de registros contábeis dos encargos financeiros futuros da União com os militares inativos.

161. Nesse ponto, logo de início, permito-me ressaltar que não pretendo adentrar à discussão sobre a natureza das despesas com militares inativos, se previdenciária ou não, eis que a matéria é analisada em processo específico deste Tribunal, que está sob a relatoria do ministro Raimundo Carreiro.

162. Também ressalto os esforços empreendidos pela Casa Civil, STN e Ministério da Defesa em atender à recomendação proferida no âmbito da apreciação das Contas de 2017, por meio do Acórdão 1.322/2018-TCU-Plenário, que permitiu a evidenciação dos referidos encargos financeiros em notas explicativas das demonstrações contábeis de 2018. Em razão do atendimento da recomendação, deixo de considerar a falta de evidenciação das obrigações como uma ressalva à análise das Contas de 2018.

163. Não obstante o avanço já alcançado pelo atendimento da recomendação, entendo que, em observância às normas contábeis e às melhores práticas internacionais, é necessária a evidenciação da referida obrigação da União por meio do registro contábil, a favor da transparência das obrigações fiscais e da prestação de informações completas e fidedignas à sociedade, para permitir ainda um adequado planejamento financeiro do Governo Federal.

164. Para aliar a necessidade do registro contábil com a ausência de definição sobre a natureza da despesa, diante das ponderações apresentadas pelo ministro Bruno Dantas, cabe determinar à SecexPrevidência que avalie, no âmbito do TC 034.660/2014-3, de relatoria do ministro Raimundo Carreiro, o disposto na seção 5.3.1.11 do Relatório das Contas de Governo 2018.

## **VI – MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES ANTERIORES SOBRE AS CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA DE 2015, 2016 E 2017**

165. No âmbito deste trabalho, foram monitoradas as medidas adotadas para atender às recomendações e aos alertas emitidos por ocasião da apreciação das contas dos exercícios de 2015, 2016 e 2017, relatadas, respectivamente, pelos ministros José Múcio Monteiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

166. Consoante o levantamento realizado pela Semag, de um total de 48 recomendações expedidas pelo TCU na apreciação das referidas contas, vinte e duas foram consideradas plenamente atendidas; quatro, parcialmente atendidas; dezoito, em atendimento; três não foram atendidas; e uma não é mais aplicável. Já com relação aos cinco alertas emitidos, um foi tido como observado; três, como parcialmente observados; e um, como não observado.

167. Em vista do reduzido número de comandos não atendidos ou não observados, destaca-se a aderência dos entes do Poder Executivo federal às deliberações veiculadas pelo TCU por ocasião do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República dos três exercícios analisados.

168. Apenas para ilustrar, é pertinente ressaltar as providências tomadas para o saneamento de relevante problema detectado pelo TCU e objeto de comentários no voto referente à PCPR/2017, relativo à ausência de metodologia de análise do custo-efetividade dos mecanismos de renúncias tributárias, financeiras e creditícias em vigor.

169. De acordo com o apurado, criou-se o Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União (Cmas) com a finalidade de monitorar e avaliar, de forma contínua, as políticas públicas financiadas por subsídios da União, principalmente quanto aos seus impactos fiscais e econômicos, de forma a orientar a ação estatal para a geração de valor à sociedade, em consonância com as boas práticas de governança pública. Além disso, o então Ministério da Fazenda, cuja estrutura foi incorporada ao Ministério da Economia, passou a produzir publicações regulares do Boletim sobre os Subsídios da União, com estudo sobre política de subsídios selecionada.

170. Essas medidas favorecem, além da transparência das ações governamentais, a avaliação a respeito do atingimento do propósito inerente a essa política de redução das desigualdades regionais e sociais. Concretamente, não é aceitável que ações públicas, nas quais o Estado abra mão de arrecadação de receitas em prol de ações que deveriam fornecer apoio a indivíduos, a famílias e à comunidade no enfrentamento de suas dificuldades, não atinjam seus nobres objetivos.

171. Com efeito, cabe reconhecer a importância das medidas implementadas pelos gestores em atendimento aos alertas e às recomendações proferidos pelo TCU no sentido de prevenir a ocorrência de irregularidades, corrigir distorções e impropriedades e aperfeiçoar procedimentos que assegurem a conformidade na execução orçamentária e na gestão dos recursos públicos federais e a confiabilidade das informações contábeis da União.

172. Quanto às recomendações não atendidas, as ocorrências que as ensejaram foram objeto de novos registros neste trabalho. Para a completa solução dos problemas, são propostas novas recomendações.

173. Por fim, no que diz respeito ao alerta efetuado, na PCPR/2017, ao então Ministério da Fazenda de que a obstrução dos trabalhos de auditoria financeira do TCU em suas demonstrações contábeis pode comprometer a emissão de opinião por parte desta Corte de Contas, o qual foi considerado como não observado, registra-se a desnecessidade de adoção de qualquer providência no âmbito destas contas, porquanto a questão da auditabilidade da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) foi tratada em processos recentemente apreciados por este Tribunal, consoante os Acórdãos do Plenário 1.095 e 1.174/2019, da relatoria dos ministros Bruno Dantas e Raimundo Carreiro, respectivamente.

## VII – OUTRAS CONSIDERAÇÕES

174. Ante todo o exposto, percebe-se que os dados contidos nesta PCPR do ano de 2018 revelam a delicada situação das contas públicas federais, que tende a manter o Brasil em posição não muito privilegiada na comparação com outros países, a não ser que medidas estruturantes sejam implementadas de forma a transpor definitivamente os problemas atuais.

175. A análise feita no subitem 3.1 do relatório comprova essa assertiva. Com base em metodologia elaborada pelo Fórum Econômico Mundial, consistente no Índice de Competitividade Global (ICG), verificou-se que o Brasil, apesar de ter alcançado a 48ª posição no *ranking* do ICG 2012-2013 entre 144 países, caiu para a 81ª posição no ICG 2016-2017 entre 138 países. Atualmente, de acordo com a nova metodologia desenvolvida (Índice de Competitividade Global 4.0), o Brasil ficou na 72ª colocação entre 140 países classificados.

176. Embora a alteração da metodologia dificulte uma comparação histórica da evolução do Brasil no período recente, é certo que os fatores apontados como problemáticos para fazer negócios com o País, como cobrança de altas taxas de impostos e fornecimento de infraestrutura inadequada, ainda não foram plenamente resolvidos.

177. Além disso, nota-se que os pilares nos quais o desempenho do País foi relativamente ruim em 2018 (Estabilidade Macroeconômica - 122ª posição, Mercado de Produtos - 117ª posição, Mercado

de Trabalho - 114ª posição e Dinamismo Empresarial - 108ª posição) correspondem a áreas de extrema importância para alavancar o crescimento do Brasil e propiciar melhores condições de vida para a grande população de baixa renda.

178. Os resultados do desempenho nos indicadores escolhidos para o exame bem retratam a necessidade premente de adoção de políticas públicas efetivas para o bem-estar da população. No “Indicador 5.01 - Expectativa de vida saudável”, o desempenho do Brasil em 2018, mesmo que possa ser considerado mediano (72º lugar, com nota 79,6 e expectativa de vida “saudável” de 65,5 anos), revelou que o País está abaixo da média dos países da América Latina e do Caribe (82,7 pontos) e atrás da Costa Rica, Chile, Peru, Colômbia, Argentina, México, Venezuela e El Salvador. Já no “Indicador 6.04 - Habilidades dos graduados”, o desempenho do Brasil foi ainda pior (124ª posição, com nota 3,4), tendo caído nove posições no *ranking* em relação ao ano anterior e ficado no mesmo patamar de países como Bangladesh, Malauí e Paraguai.

179. Na área da Segurança Pública, os dados do Global Peace Index (GPI)<sup>1</sup> de 2018, produzido pelo Institute for Economics and Peace (IEP), mostram que o Brasil ficou na 106ª posição entre 163 países pesquisados e na 9ª posição entre os 11 países da América do Sul participantes, à frente apenas, neste último caso, da Venezuela e da Colômbia.

180. Aspecto interessante dessa pesquisa diz respeito à correlação estabelecida entre a violência e a economia ao se indicar que, em 2017, o impacto econômico da violência na economia mundial foi calculado em US\$ 14,76 trilhões, com base no método da paridade do poder de compra (PPP), equivalentes a 12,4% da atividade econômica mundial (produto mundial bruto), ou US\$ 1.988 para cada pessoa.

181. Uma das conclusões do relatório do IEP é a de que os países com índices de paz mais altos apresentam vantagens econômicas consideráveis em relação aos países menos pacíficos. Foi afirmado que nestes as taxas de inflação tendem a ser maiores e menos estáveis e o investimento estrangeiro direto representa quase a metade do dos países mais pacíficos.

182. Consoante a pesquisa, os países com os mais altos níveis de paz tiveram crescimento *per capita* três vezes maior nos últimos 70 anos em relação aos países menos pacíficos. Considerando o período de 2005 a 2016, as informações são de que os países com melhorias no GPI tiveram 1,45% a mais de crescimento do PIB por ano em comparação aos países onde a paz diminuiu.

183. O Regimento Interno desta Corte prevê que o relatório sobre as contas do Presidente da República deve conter informações sobre o reflexo da administração financeira e orçamentária federal no desenvolvimento econômico e social do País. Em que pese a complexidade dessa tarefa no plano geral, os dados coletados constituem evidência do grande papel do governo no fomento ao desenvolvimento do Brasil em todos os aspectos.

184. Nesse contexto, é com preocupação que se vê o fato de a trajetória de crescimento das despesas primárias obrigatórias da União, especialmente das despesas previdenciárias, continuar a comprimir a capacidade de investimento do governo e, em consequência, dificultar a retomada do crescimento da economia.

185. Muito embora se deva reconhecer os efeitos positivos da Emenda Constitucional 95/2016 para conter o nível de aumento dessas despesas, não se olvida que a execução de políticas públicas desenvolvimentistas e sociais importantes para o cidadão pode não satisfazer os anseios da coletividade em virtude da redução, a fim de garantir o cumprimento do teto dos gastos, do espaço para as despesas

---

<sup>1</sup> O GPI procura medir o nível de paz em todo o mundo, sendo que a pesquisa abrange 99,7 % da população mundial e utiliza 23 indicadores quantitativos e qualitativos, que são agrupados em três áreas principais: conflitos em andamento, segurança e proteção e militarização, conforme notícia publicada em <https://economia.uol.com.br/noticias/pr-newswire/2018/06/06/global-peace-index-o-mundo-esta-menos-pacifico-hoje-do-que-em-qualquer-outro-periodo-da-ultima-decada.htm?cmpid=copiaecola> e dados coletados, em 4/6/2019, no endereço eletrônico <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2018/06/Global-Peace-Index-2018-2.pdf>

de natureza discricionária e os investimentos em áreas nas quais o Estado é capaz de induzir o crescimento, como nas obras de infraestrutura.

186. Ademais, outros problemas identificados neste trabalho são de custosa resolução, a exemplo do nível crítico de endividamento enfrentado pelo País, do crescimento do deficit previdenciário em relação ao PIB, do alto volume de renúncia de receitas federais, da baixíssima capacidade de recuperação dos créditos regularmente inscritos em dívida ativa (0,84% em 2018) e dos indícios de comprometimento da sustentabilidade econômica e financeira de algumas empresas estatais federais formalmente classificadas como não dependentes.

187. Nesse cenário, a adoção de medidas estruturantes que solucionem o atual desequilíbrio fiscal e permitam retomar a trajetória sustentável da dívida pública constitui grande desafio para os gestores das políticas públicas no sentido de permitir que elas possam atender plenamente às necessidades dos cidadãos em diversas áreas, como a educação, a saúde e a segurança pública.

188. Consoante lembrado pelo ministro Vital do Rêgo nas contas anteriores, e mais uma vez constatado nesta PCPR de 2018, a solução do desequilíbrio por meio da expansão da arrecadação não é tarefa de fácil execução, seja em razão do efeito econômico negativo decorrente do aumento de tributos, seja em decorrência da aversão da sociedade perante esse tipo de medida.

189. Nesse último caso, é de se compreender a repulsa da população em pagar maiores tributos por não serem raras as situações noticiadas de prestação de serviços públicos com suficiência e qualidade aquém das desejadas.

190. Assim, e tendo em vista que a carga tributária com relação ao PIB no ano passado foi a maior desde 2010, infere-se que o panorama, de fato, não favorece esse tipo de medida sem causar maior sacrifício à população.

191. Desse modo, uma vertente a ser considerada na busca pelo equilíbrio das contas públicas, dentre outras que impulsionem a arrecadação, como novas concessões e privatizações em áreas nas quais a presença do Estado não seja fundamental e o aprimoramento dos procedimentos de cobrança dos créditos inscritos em dívida ativa, é, efetivamente, a contenção das despesas primárias, ao amparo das normas positivadas na Constituição de 1988, em especial as que dizem respeito ao Teto dos Gastos e à Regra de Ouro.

192. Isso, todavia, torna maior o desafio do governo, ante a imprescindibilidade da tomada de ações que garantam maior produtividade da máquina pública, dado o papel de destaque do Estado brasileiro na economia, e as projeções de que, já a partir deste ano, não haverá excedente das despesas de capital em relação às receitas de operações de crédito.

193. Em face dessas circunstâncias, é de se esperar que os dados registrados de forma detalhada no relatório precedente, além de permitir ao Congresso Nacional o pleno exercício de sua competência constitucional relacionada ao julgamento das contas anuais prestadas pelo Presidente da República – mister da mais alta relevância para o fortalecimento das bases de um Estado Democrático de Direito –, constituam subsídio ao Poder Executivo para enfrentar as dificuldades impostas.

## VIII – CONCLUSÃO

194. Em suma, a análise empreendida nas informações constantes da PCPR 2018 detectou ocorrências referentes à execução orçamentária da União que geraram ressalvas, sem, contudo, impedir que esta Corte opine no sentido de que as Contas estão em condições de ser aprovadas pelo Congresso Nacional, conforme parecer prévio que submeto à deliberação deste Colegiado.

195. Anote-se que as ressalvas fundamentam a emissão de alertas e recomendações, cuja observância deve propiciar melhorias no âmbito do Poder Executivo com vistas a fortalecer, entre outros princípios, a transparência e a confiabilidade das informações em prol de facilitar o seu entendimento por parte dos diversos setores sociais e municiá-los com dados que favoreçam o incremento da efetividade na execução de políticas públicas.

196. Da mesma forma, apesar de não ter sido possível emitir opinião de auditoria sobre a adequação da situação patrimonial e dos resultados financeiro, patrimonial e orçamentário da União em 31/12/2018, em decorrência da não obtenção de evidências apropriadas e suficientes para fundamentá-la, diante das limitações postas ao trabalho de fiscalização do BCU, os exames evidenciaram distorções e impropriedades que deverão ser saneadas mediante o cumprimento das recomendações a serem expedidas, em complemento aos esforços já despendidos pela STN com o objetivo de aperfeiçoar a contabilidade aplicada ao setor público e melhorar a qualidade e a transparência das informações contábeis.

197. E os indicativos coletados, sobretudo advindos do Ministério da Economia, são no sentido de que as limitações derivadas da oposição de sigilo fiscal ao TCU poderão ser ultrapassadas, de forma a possibilitar o pleno exercício do controle externo sobre os demonstrativos contábeis consolidados da União. Evidência disso está na recente Ordem de Serviço Segecex 12, de 3/6/2019 (BTCU 105, de 5/6/2019), que instituiu grupo de trabalho para acompanhar as tratativas e providências tomadas pelo Ministério da Economia a fim de atender ao disposto no subitem 9.1 do citado Acórdão 1.174/2019-TCU-Plenário, referente à operacionalização do acesso do TCU aos bancos de dados da RFB e ao compartilhamento desses bancos de dados com esta Corte de Contas.

198. Ao fim, a conclusão é de que, como um todo, as Contas do Presidente da República do ano de 2018 devem ser aprovadas com ressalvas, exclusivamente em relação ao conteúdo analisado, porquanto as impropriedades, irregularidades e distorções identificadas, pela materialidade e gravidade, não implicam sua rejeição.

Diante do exposto, VOTO por que este Tribunal adote as minutas de relatório e parecer que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de junho de 2019.

ANA ARRAES  
Relatora