



Parecer Prévio sobre as Contas do **Presidente da República** e Síntese do Relatório

Exercício de
2019

Ministro Relator
Bruno Dantas

 **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**
Fiscalização a serviço da sociedade



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

MINISTROS

José Mucio Monteiro, **Presidente**

Ana Arraes, **Vice-Presidente**

Walton Alencar Rodrigues

Benjamin Zymler

Augusto Nardes

Aroldo Cedraz de Oliveira

Raimundo Carreiro

Bruno Dantas

Vital do Rêgo

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Augusto Sherman Cavalcanti

Marcos Bemquerer Costa

André Luís de Carvalho

Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Cristina Machado da Costa e Silva, **Procuradora-Geral**

Lucas Rocha Furtado, **Subprocurador-Geral**

Paulo Soares Bugarin, **Subprocuradora-Geral**

Marinus Eduardo de Vries Marsico, **Procurador**

Júlio Marcelo de Oliveira, **Procurador**

Sergio Ricardo Costa Caribé, **Procurador**

Rodrigo Medeiros de Lima, **Procurador**



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Fiscalização a serviço da sociedade

Parecer Prévio sobre as Contas do **Presidente da República** e Síntese do Relatório

Exercício de
2019

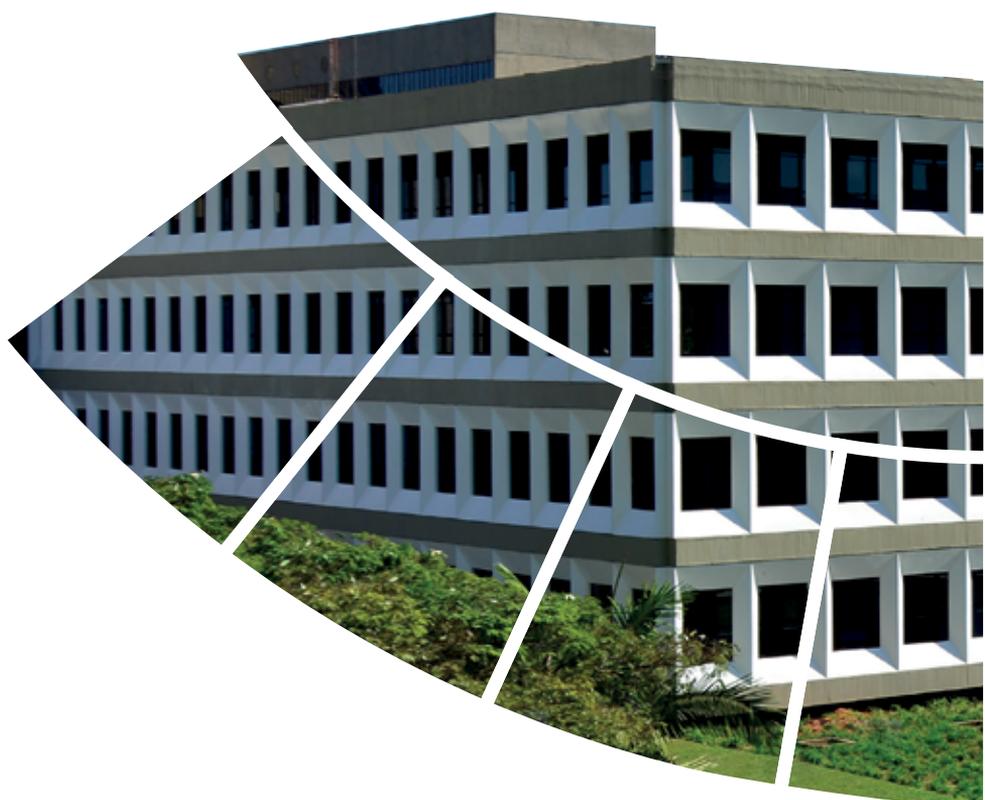
Ministro Relator
Bruno Dantas

© Copyright 2020, Tribunal de Contas da União

Impresso no Brasil

www.tcu.gov.br

Permite-se a reprodução desta publicação,
em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo,
desde que citada a fonte e sem fins comerciais.





SUMÁRIO

6 PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS PRESTADAS PELO PRESIDENTE DA REPÚBLICA REFERENTES AO EXERCÍCIO DE 2019

6 AO CONGRESSO NACIONAL

9 PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

10 FUNDAMENTAÇÃO DO PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

26 SÍNTESE DO RELATÓRIO SOBRE AS CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

27 CONJUNTURA ECONÔMICA, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

39 RESULTADOS DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL

42 CONFORMIDADE FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

57 AUDITORIA DO BALANÇO GERAL DA UNIÃO

59 MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES SOBRE AS CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA DE 2015 A 2018

61 CONCLUSÃO

67 ACÓRDÃO 1.437/2020-TCU-PLENÁRIO

PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS PRESTADAS PELO PRESIDENTE DA REPÚBLICA REFERENTES AO EXERCÍCIO DE 2019

AO CONGRESSO NACIONAL

Contas do Presidente da República

Em cumprimento ao art. 71, inciso I, da Constituição Federal, o Tribunal de Contas da União (TCU) apreciou as Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2019, com o objetivo de emitir o respectivo parecer prévio. Nos termos do art. 36 da Lei 8.443/1992 – Lei Orgânica do TCU, as referidas contas são compostas pelo Balanço Geral da União (BGU) e pelo relatório sobre a execução dos orçamentos da União.

Competência do Presidente da República

Nos termos do art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal, compete privativamente ao Presidente da República prestar, anualmente, ao Congresso Nacional (CN), dentro do prazo de 60 dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior. Conforme o inciso II do mesmo artigo, compete, ainda, ao Presidente exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da Administração federal.

Por seu turno, a competência para elaborar e consolidar o relatório sobre a execução dos orçamentos da União é da Controladoria-Geral da

União (CGU), por meio da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), de acordo com o art. 24, inciso X, da Lei 10.180/2001, c/c o art. 53, inciso V, da Lei 13.844/2019.

Já a competência para elaborar e consolidar o BGU é da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Ministério da Economia (ME), de acordo com o art. 18, inciso VI, da Lei 10.180/2001, c/c o art. 7º, inciso VI, do Decreto 6.976/2009.

Competência do Tribunal de Contas da União

Em cumprimento ao mandato constitucional e legal e conforme estabelecem o *caput* e § 1º do art. 228 do Regimento Interno do Tribunal (RITCU), o parecer prévio é conclusivo, no sentido de exprimir se:

- as contas prestadas pelo Presidente da República representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, em 31 de dezembro de 2019;
- houve observância aos princípios constitucionais e legais que regem a Administração Pública federal, com destaque para o cumprimento 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 (LOA).

Além disso, o § 2º do mesmo dispositivo regimental estabelece a obrigatoriedade de elaboração de relatório contendo as seguintes informações:

- cumprimento dos programas previstos na LOA, quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como ao atingimento de metas e à consonância destes com o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO);
- reflexo da administração financeira e orçamentária federal no desenvolvimento econômico e social do país;
- cumprimento dos limites e parâmetros estabelecidos pela Lei Complementar (LC) 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

As auditorias realizadas com vistas à apreciação das Contas do Presidente da República, para emissão do parecer prévio, observaram as Normas de Auditoria do TCU (NAT) e os princípios fundamentais de auditoria financeira da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai). Essas normas exigem que os trabalhos de fiscalização sejam planejados e executados de modo a se obter uma segurança razoável de que as Contas do Presidente da República estão livres de erros e irregularidades materialmente relevantes.

Cabe ressaltar, contudo, que as Contas do Presidente representam a consolidação das contas individuais de ministérios, órgãos e entidades federais dependentes do orçamento Federal. Considerando que essas contas individuais são certificadas e julgadas posteriormente, pode haver erros e irregularidades não detectados no nível consolidado que venham a ser constatados e julgados no futuro, em atendimento ao que dispõe o art. 71, inciso II, da Constituição Federal.

Competência do Congresso Nacional

De acordo com o art. 49, inciso IX, da Constituição Federal, é de competência exclusiva do CN julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República.

Para tanto, nos termos do art. 166, § 1º, inciso I, da Constituição Federal, cabe à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) examinar as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República e emitir parecer sobre elas.

O parecer prévio emitido pelo TCU é um subsídio tanto para o parecer da CMO quanto para o julgamento do CN.

PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

O TCU é de parecer que as Contas atinentes ao exercício de 2019, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, estão em condições de serem aprovadas pelo CN com ressalvas.

1. Opinião sobre o relatório de execução dos orçamentos da União

Com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise sobre a execução dos orçamentos da União, conclui-se que, exceto pelos efeitos das ressalvas constatadas, foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a Administração Pública federal, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares, na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a LOA.

2. Opinião sobre o Balanço Geral da União

As demonstrações contábeis consolidadas da União, compostas pelos balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pela Demonstração das Variações Patrimoniais, exceto pelos possíveis efeitos das distorções e limitações consignadas no relatório, refletem a situação patrimonial em 31 de dezembro de 2019 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial relativos ao exercício encerrado nessa data, de acordo com as disposições da Lei 4.320/1964, da LC 101/2000 e das demais normas aplicáveis à contabilidade federal.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves, em 10 de junho de 2020.

Ministro Presidente José Mucio Monteiro
 Ministro Relator Bruno Dantas
 Ministro Walton Alencar
 Ministro Benjamin Zymler
 Ministro Augusto Nardes

Ministro Aroldo Cedraz
 Ministro Raimundo Carreiro
 Ministra Ana Arraes
 Ministro Vital do Rêgo

FUNDAMENTAÇÃO DO PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

1. Fundamentos para a opinião acerca do relatório sobre a execução dos orçamentos da União

A descrição completa dos fundamentos para a emissão de opinião, no relatório, sobre a execução dos orçamentos da União consta nos capítulos 3 e 4 do Relatório sobre as Contas do Presidente da República.

A partir da análise do relatório, devem ser ressalvadas as seguintes ocorrências mencionadas ao longo do documento:

Irregularidades

- 1.1** não cumprimento, no exercício de 2019, da aplicação mínima de recursos destinados à irrigação no Centro-Oeste, conforme exige o inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), da Constituição Federal, o qual impõe que, dos recursos destinados à irrigação, a União deve aplicar, durante 40 anos, ao menos 20% na Região Centro-Oeste (seção 4.1.1.7);
- 1.2** realização de despesas com benefícios previdenciários em montante superior aos respectivos créditos orçamentários ou adicionais do exercício de 2019, contrariando a vedação contida no art. 167, inciso II, da Constituição Federal (seção 4.2.2);
- 1.3** assunção de obrigações com organismos internacionais em montante superior

aos respectivos créditos orçamentários ou adicionais do exercício de 2019, contrariando a vedação contida no art. 167, inciso II, da Constituição Federal (seção 4.2.2);

1.4 liquidações integrais de restos a pagar não processados (RPNP) relativos a transferências voluntárias sem a devida demonstração de que cumpriam os requisitos para pagamento, em desacordo com a Portaria Interministerial 424/2016, as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (NBC TSP), o Manual do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), as orientações da STN e o art. 63 da Lei 4.320/1964 (seção 4.1.2.8.2);

1.5 inobservância dos requisitos exigidos pelos arts. 113 do ADCT, 14 da LC 101/2000 e 114 e 116 da Lei 13.707/2018 (LDO 2019) para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, conduta observada, também, em exercícios anteriores, em face da ausência, no momento da edição das medidas provisórias (MPs) 877/2019, 905/2019 e 907/2019, da sanção da Lei 13.799/2019, bem como da implementação, pelo Poder Executivo, dos respectivos benefícios, de: projeção do impacto orçamentário-financeiro; atendimento ao disposto na LDO; consideração da renúncia na estimativa de receita da LOA e não afetação das metas dos resultados fiscais ou, alternativamente, apresentação de medidas

de compensação; fixação de vigência máxima de cinco anos; e indicação do órgão responsável pela supervisão, pelo acompanhamento e pela avaliação do benefício, além da não concessão de novos benefícios durante o exercício (seção 4.1.2.9);

1.6 inobservância dos requisitos exigidos pelos arts. 169, § 1º, inciso II, da Constituição Federal, 113 do ADCT, 16 e 17 da LC 101/2000 e 101, inciso IV, e 114 da Lei 13.707/2018 (LDO 2019), quando da sanção da Lei 13.856/2019, em razão da inexistência de previsão, na LOA de 2019, da criação dos cargos públicos propostos e ausência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro dos custos de implantação e funcionamento da Universidade Federal do Norte do Tocantins (UFNT); indicação da origem dos recursos para seu custeio; e demonstração das medidas compensatórias na forma de aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa (seção 4.1.2.10);

1.7 realização de aportes de capital, da ordem de R\$ 7,6 bilhões, à Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron) como instrumento para terceirização da execução de despesas típicas da Administração Direta, o que configura desvio capaz de afetar o equilíbrio das contas públicas, nos termos do art. 1º, parágrafo único, da LRF, em razão da violação aos pressupostos e às limitações relacionados à Emenda Constitucional (EC) 95/2016, bem como aos princípios orçamentários e fiscais (seção 4.1.1.6);

Impropriedades

- 1.8** divergência entre os valores das receitas previstas na LOA aprovada e aqueles lançados no Siafi (seção 2.5.1);
- 1.9** falha formal na apuração do montante das despesas de capital, para fins de evidenciação no Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital (cumprimento da Regra de Ouro na execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União), que integrou o Relatório Resumido da Execução Orçamentária da União do 6º bimestre de 2019 e a Prestação de Contas do Presidente da República do exercício de 2019 (seção 4.1.1.5);
- 1.10** falha formal na apuração das despesas executadas a título de Compensação ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS), nos termos da Lei 13.843/2019 (crédito suplementar aprovado por maioria absoluta do CN), para fins de evidenciação no Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital (cumprimento da Regra de Ouro na execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União), que integrou o Relatório Resumido da Execução Orçamentária da União do 6º bimestre de 2019 e a Prestação de Contas do Presidente da República do exercício de 2019 (seção 4.1.1.5);
- 1.11** uso de localizador nacional genérico para classificar despesas relativas a projetos determinados, em lugar do emprego de

localizador mais específico, a exemplo de localizador por município ou região, de modo a propiciar a transparência da gestão e o acompanhamento, pela sociedade, do atendimento aos requisitos definidos no art. 42 do ADCT (seção 4.1.1.7);

- 1.12** insuficiência de informações relativas aos créditos da dívida ativa de responsabilidades das autarquias e fundações públicas federais, sob gestão da Procuradoria-Geral Federal (PGF) (seção 4.1.2.11);
- 1.13** edição da Portaria-ME 612, de 25 de novembro de 2019, que atualizou valores globais de programas inseridos no PPA 2016-2019 e alterou atributos dos programas temáticos no último bimestre do período de quatro anos de vigência do plano, comprometendo a confiabilidade das informações de desempenho, bem como avaliação do alcance das metas, em discordância com os arts. 3º, inciso III, e 4º, inciso IX, do Decreto 9.203/2017 (seção 3.3); e

Distorção

- 1.14** falha na confiabilidade de parcela significativa das informações de desempenho apresentadas na Prestação de Contas do Presidente da República de 2019, referentes às metas previstas no PPA 2016-2019 (seção 3.3).

2. Fundamentos para a opinião sobre o Balanço Geral da União

A descrição completa dos fundamentos para a emissão de opinião modificada sobre o BGU consta no capítulo 5 do Relatório. A seguir, estão elencadas as limitações e distorções detectadas por meio do exame efetuado sobre as demonstrações consolidadas:

- 2.1** impossibilidade de emitir opinião de auditoria sobre a confiabilidade e transparência das informações registradas nas demonstrações contábeis de 2019 do ME (item 5.2.4.1);
- 2.2** impossibilidade de emitir opinião de auditoria sobre a confiabilidade e transparência das informações registradas nas demonstrações contábeis de 2019 do FRGPS (item 5.2.4.2);

Distorções de valor

- 2.3** subavaliação do passivo e das variações patrimoniais diminutivas, em valor estimado de até R\$ 53,5 bilhões, em razão da insuficiência de constituição de provisão sobre as prováveis obrigações da União com honra de garantias (seção 5.3.1.1);
- 2.4** superavaliação não estimada do ativo, em razão da ausência de constituição de ajuste para perdas sobre os valores devidos pelo estado do Rio de Janeiro à União (seção 5.3.1.2);
- 2.5** subavaliação do passivo, estimada em R\$ 601,8 bilhões, em virtude de deficiências nas projeções atuárias do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e do Sistema de Proteção Social das Forças Armadas (SPSMFA) (seção 5.3.1.3);
- 2.6** superavaliação do ativo, estimada em R\$ 663 milhões, decorrente da diferença entre o saldo de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital registrado nas empresas investidas e o registrado junto à União (seção 5.3.1.4);
- 2.7** subavaliação do ativo e das variações patrimoniais aumentativas, estimada em R\$ 2 bilhões, em virtude da ausência de apropriação da correção, pela taxa do Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic), dos saldos de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital (seção 5.3.1.5);
- 2.8** subavaliação do ativo e das variações patrimoniais aumentativas, no valor de R\$ 331,2 milhões, e do passivo e das variações patrimoniais diminutivas, no valor de R\$ 175,5 milhões, em virtude da transferência de valores desatualizados para a conta de ativos temporários (seção 5.3.1.6);
- 2.9** superavaliação do ativo e das variações patrimoniais aumentativas, estimada em R\$ 196,3 milhões, em virtude de erros na apuração da equivalência patrimonial de participações da União em empresas (seção 5.3.1.7);
- 2.10** superavaliação do passivo, em valor estimado de R\$ 29 bilhões, em virtude da não contabilização de empréstimos e financiamentos pelo custo amortizado (seção 5.3.1.8);

Distorções de classificação

- 2.11** superavaliação da Despesa Orçamentária com Juros e Encargos da Dívida Pública Mobiliária Federal, em valor estimado de R\$ 45 bilhões, com correspondente subavaliação da despesa orçamentária com amortização (seção 5.3.2.1);
- 2.12** registro do Adiantamento para Futuro Aumento de Capital em conta contábil indevida, gerando distorção estimada em R\$ 1,9 bilhão (seção 5.3.2.2);
- 2.13** utilização de Contas de Variação Patrimonial Diminutivas próprias de “correção monetária das dívidas mobiliária e contratual” para registrar atualização monetária negativa de empréstimos a receber, no montante de R\$ 7,1 bilhões (seção 5.3.3.1);
- 2.14** utilização de Contas de Variação Patrimonial Diminutiva de apropriação de juros e encargos da dívida e de demais empréstimos a pagar para apropriação de juros e encargos negativos incidentes sobre empréstimos a receber, no montante de R\$ 6 bilhões (seção 5.3.3.2);
- 2.15** utilização de Conta de Variação Patrimonial Diminutiva própria de “correção monetária negativa incidente sobre empréstimos e financiamentos a receber” para registrar atualização monetária de contas do passivo, no montante de R\$ 2,3 bilhões (seção 5.3.3.3);

Controles internos contábeis

- 2.16** registro de empréstimos recebidos antecipadamente por valores líquidos, em razão da ausência do registro contábil da obrigação referente a cauções recebidas de devedores (seção 5.4.1);
- 2.17** inobservância do regime de competência no registro dos juros a receber (seção 5.4.2);
- 2.18** registro indevido de amortização do principal e de juros em uma única conta contábil (seção 5.4.3);
- 2.19** uso de contas de resultado para promoção de ajustes não pertencentes ao exercício de 2019 (seção 5.4.4);
- 2.20** inexistência de critérios formais para constituição de ajustes para perdas em contas de empréstimos e financiamentos concedidos (seção 5.4.5);
- 2.21** divergência entre o percentual de participação da União em investidas adotado pela STN e o divulgado pelas investidas (seção 5.4.6);
- 2.22** ausência de normatização acerca do registro de Juros sobre Capital Próprio (JCP) e Dividendos recebidos antecipadamente (seção 5.4.7);
- 2.23** lançamento intempestivo de dividendos e juros sobre capital próprio a receber (seção 5.4.8);

- 2.24** atualização da participação em fundos avaliados pelo método da equivalência patrimonial sem documentação de suporte adequada e suficiente (seção 5.4.9);
- 2.25** inconsistência dos Dados de Leilões de Títulos (seção 5.4.10);
- 2.26** incompletude dos Dados de Emissões de Títulos (seção 5.4.11);
- 2.27** registro da variação cambial da dívida mobiliária externa de longo prazo, no total de R\$ 24.446.459.516,62, por meio de evento próprio da dívida de curto prazo (seção 5.4.12);
- 2.28** correção monetária positiva de empréstimos e financiamentos concedidos, no montante de R\$ 36.066.332,36, registrada em conta de Variação Patrimonial Aumentativa (VPA) própria de créditos em geral (seção 5.4.13); e
- 2.29** apropriação de juros a receber, no montante de R\$ 48.793.044,87, em conta que representa o principal de empréstimos e financiamentos a receber com contrapartida na conta VPA de variação monetária e cambial incidente sobre empréstimos concedidos (seção 5.4.14).

3. Recomendações do Tribunal de Contas da União

- 3.1** Recomendar ao Poder Executivo federal, com fundamento no art. 21, §§ 3º e 4º, inciso III, alínea “b”, da Lei 13.707/2018 (LDO 2019), bem como nos estudos consubstanciados nas 2ª e 11ª edições do Boletim Mensal sobre os Subsídios da União, que avalie a conveniência e oportunidade de propor ao CN a revisão da política de desoneração da cesta básica (Lei 10.925/2004), tendo em vista a possibilidade de se adotarem alternativas mais eficientes para os mesmos propósitos, ponderando, necessariamente, as circunstâncias de enfrentamento da crise decorrente da pandemia da covid-19 (2.3.5.1.2);
- 3.2** Recomendar ao ME que, na elaboração da proposta de LOA, adote a metodologia de classificação da origem das receitas estabelecida pelo Manual Técnico de Orçamento Federal (MTO 2020 e seguintes), a qual agrega à receita propriamente dita os valores de multas e juros da receita, dívida ativa da receita e multas e juros da dívida ativa da receita (seção 2.5.1);
- 3.3** Recomendar à Casa Civil da Presidência da República e ao ME que:
 - a.** adotem medidas para assegurar a confiabilidade das informações de desempenho legais e gerenciais dos instrumentos de planejamento associados ao PPA 2020-2023;

- b.** observem, nas alterações dos atributos dos programas finalísticos do PPA 2020-2023 (objetivos, metas e indicadores), bem como dos atributos dos demais instrumentos de planejamento associados ao PPA (definidos nos arts. 165, § 4º, da Constituição Federal e 22, § 2º, da Lei 13.971/2019), prazo razoável e demais condições necessárias para garantir a confiabilidade de tais atributos, nos termos dos arts. 3º, inciso III, e 4º, inciso IX, todos do Decreto 9.203/2017, bem como deem a devida transparência às alterações, com fundamento no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, c/c os arts. 3º, inciso VI, e 4º, inciso XI, do Decreto 9.203/2017;
- c.** coordenem as ações da STN e dos demais órgãos responsáveis para a implementação do processo de reconhecimento e mensuração de custos em toda a Administração Pública federal, com vistas a possibilitar a gestão de custos dos programas finalísticos do PPA 2020-2023 e de unidades administrativas, de forma alinhada às melhores práticas de governança pública e com fundamento nos arts. 79 do Decreto-Lei 200/1967, 50, § 3º, da LC 101/2000 e 15, inciso V, da Lei 10.180/2001 (seção 3);

3.4 Ao Poder Executivo federal que adote medidas efetivas a fim de garantir que, dos recursos destinados à irrigação, a União aplique, no mínimo, 20% na Região Centro-Oeste, em atendimento às disposições do inciso I do art. 42 do ADCT, da Constituição Federal, e à recomendação do subitem 4.1.1.7 do Parecer

Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2018 (seção 4.1.1.7);

3.5 adote medidas efetivas para aprimorar as informações referentes à regionalização da despesa relacionada à subfunção de governo Irrigação no processo orçamentário e Siafi, por meio do uso de localizador geográfico, de modo a permitir a averiguação do cumprimento do art. 42 do ADCT, da Constituição Federal, em atendimento à recomendação do subitem 4.1.1.7 do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2018 (seção 4.1.1.7);

3.6 realize levantamento, em conjunto com os ministérios setoriais, de todos os RPNP relativos a transferências voluntárias liquidados integralmente em 2019, em desacordo com a Nota Técnica 7/2018/CCONT/SUCON/STN-MF, de 22 de março de 2018, e oriente cada órgão, quando ainda for viável, sobre o cancelamento das liquidações irregulares, bem como consequente cancelamento dos RPNP, informando ao TCU, no prazo de 90 dias, os resultados do referido levantamento, as orientações eventualmente emitidas e, quando for o caso, os cancelamentos realizados ou programados (seção 4.1.2.8.2);

3.7 oriente os ministérios setoriais de que as despesas relativas a contratos, convênios, acordos ou ajustes de vigência plurianual deverão ser empenhadas, em cada exercício financeiro, apenas pela parte a ser nele executada, em observância ao princípio da anualidade orçamentária e

conforme determina o art. 27 do Decreto 93.872/1986 (seção 4.1.2.8.2);

- 3.8** encaminhe ao TCU, em atenção ao Acórdão 1.907/2019-TCU-Plenário, quando da edição ou sanção de ato normativo que acarrete renúncia de receita tributária, como condição de eficácia dos benefícios tributários aprovados, demonstrativo comprobatório que permita aferir, de forma clara e inequívoca, o cumprimento integral de cada requisito constitucional e legal relacionado à compatibilidade e adequação orçamentária e financeira do benefício tributário aprovado e promulgado, nos termos dos arts. 150, § 6º, da Constituição federal, 113 do ADCT e 14 da LC 101/2000, bem como da LDO vigente (seção 4.1.2.9);
- 3.9** evidencie, de forma completa e detalhada, as informações referentes ao saldo e à arrecadação da dívida ativa dos créditos de titularidade de cada autarquia e fundação pública federal, fazendo-as constar, em uniformidade com os demais créditos de mesma natureza, na Prestação de Contas do Presidente da República, de modo a permitir a avaliação anual acerca da efetividade das ações de recuperação de créditos, em consonância com o disposto no art. 58 da LC 101/2000 (seção 4.1.2.11);
- 3.10** aprimore o processo de estimação da despesa e alocação orçamentária no âmbito do Regime Geral da Previdência Social (RGPS), de modo a assegurar que as respectivas dotações sejam suficientes para custear todos os benefícios previdenciários do exercício (seção 4.2.2);

3.11 Recomendar à Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a STN, que, no prazo de até 180 dias e em consonância com os itens 12.2 (Provisões) do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), 5.14 a 5.26 (Estrutura Conceitual) da NBC TSP e, subsidiariamente, 4.26 a 4.47 (Estrutura Conceitual para Relatório Financeiro) do Pronunciamento Técnico CPC 00 (R2):

- a. constituam provisão para honra de garantia a operações de crédito contratadas pelos estados do Amapá, de Goiás, de Minas Gerais, do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Norte, bem como de demais entes devedores que incorrerem em situação semelhante, fundada na provável necessidade de desembolso financeiro pela União para cobertura das recorrentes e sucessivas inadimplências, com base em estimativa de desembolso futuro para liquidar a obrigação;
- b. formalizem política de constituição de provisão destinada a cobrir os prováveis desembolsos da União com honras de garantia a operações de crédito dos entes subnacionais, estabelecendo critérios de reconhecimento, bases de mensuração e evidenciação;
- c. evidenciem, em notas explicativas, a relação de devedores que tiveram operações de crédito garantidas pela União, informando, dentre outros dados, os valores honrados e recuperados no exercício e a recuperar acumulados (seção 5.3.1.1);

3.12 Recomendar à Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a STN, que, no prazo de até 180 dias:

- a. formalizem política para constituição de ajuste para perdas em Empréstimos e Financiamentos Concedidos (curto e longo prazos), mediante estabelecimento de parâmetros que devam ser considerados pelos gestores para sua mensuração e registro, conforme orientações do MCASP e da Macrofunção Siafi 020342 – Ajustes para Perdas Estimadas;
- b. realizem estudos e constituam, se for o caso, conta de ajuste para perdas referentes aos direitos da União decorrentes de Empréstimos e Financiamentos Concedidos (curto e longo prazos) registrados na STN, em especial os relacionados ao estado do Rio de Janeiro e aos demais entes subnacionais que venham a aderir ao Regime de Recuperação Fiscal ou apresentem situação econômico-fiscal deteriorada, a fim de ajustar o valor desses ativos ao seu valor provável de realização e permitir, assim, a cobertura de perdas esperadas (seção 5.3.1.2);

3.13 Recomendar à Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a STN, que apresentem ao TCU, em até 180 dias:

- a. as providências adotadas para conciliação e ajuste dos saldos de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital registrados no ativo da União, a fim de refletirem os recebimentos dos valores pelas empresas investidas, considerando, nesse ajuste, as distorções de classificação

identificadas neste trabalho, que foram abordadas no TC 033.588/2019-8;

- b. a instituição de rotina contábil e controles internos que prevejam a averiguação periódica dos registros de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital, realizados pelas unidades gestoras (UGs) transferidoras, que tenham reflexo contábil na UG da Coordenação-Geral de Participações Societárias (Copar)/STN, a fim de que eventuais erros sejam prontamente identificados e tempestivamente corrigidos, com base no inciso XI do art. 1º do Regimento Interno da STN (Portaria-MF 285/2018) (seção 5.3.1.4);

3.14 À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que apresente ao Tribunal de Contas da União em até 180 dias:

- a. as providências adotadas para conciliação de saldos e reconhecimento dos encargos financeiros equivalentes à taxa Selic incidentes sobre os valores de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital transferidos pela União, nos termos do Decreto 2.673/1998, alterado pelo Decreto 8.945/2016, inclusive para as distorções identificadas neste trabalho, que foram abordadas no TC 033.588/2019-8;
- b. a instituição de rotina contábil e controles internos que garantam o reconhecimento, por competência, dos encargos financeiros equivalentes à taxa Selic incidentes sobre os saldos de Adiantamento para Futuro Aumento de

Capital transferidos pela União, quando aplicável, bem assim a conferência desse processo pela Coordenação-Geral de Participações Societárias, com base no inciso XI do art. 1º do Regimento Interno da STN (Portaria-MF 285/2018) (seção 5.3.1.5);

3.15 Recomendar à Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a STN, que:

- a. promovam a retificação dos valores de transferência das participações societárias permanentes para Investimentos e Aplicações Temporárias realizadas no exercício de 2019;
- b. promovam o aprimoramento e a respectiva normatização da rotina de depósito de participações permanentes da União no Programa Nacional de Desestatizações ou em assemelhados, para que os saldos sejam atualizados com base nas demonstrações contábeis mais recentes disponíveis antes de serem transferidos para as contas do Ativo Temporário, em consonância com os princípios contábeis da oportunidade, integralidade e competência, bem assim a característica qualitativa da representação fidedigna da informação contábil (seção 5.3.1.6);

3.16 Promovam as retificações necessárias para sanar as distorções identificadas nas participações permanentes da União avaliadas pelo método da equivalência patrimonial, em 31 de dezembro de 2019, bem como instituem controles internos capazes de mitigar o risco de distorções

semelhantes ocorrerem novamente em exercícios futuros (seção 5.3.1.7);

- a. realizem estudo técnico, com mapeamento de todos os impactos – legais, fiscais, contábeis, orçamentários, operacionais, de custo e outros, bem como elaborem plano de ação, relacionado à adoção da metodologia com base na taxa interna de retorno, para reconhecimento das despesas com serviços e amortização da dívida, a fim de registrar com fidedignidade seus aspectos orçamentário e patrimonial, em atendimento aos arts. 89 e 98 da Lei 4.320/1964 e 15 da Lei 10.180/2001, em consonância com o disposto nas NBC TSP Estrutura Conceitual e TSP 02 e, subsidiariamente, IPSAS 29, apresentando os resultados ao Tribunal no prazo de 180 dias (seção 5.3.2.1);
- b. padronizem, já para o exercício de 2020, os procedimentos contábeis de registro dos juros e encargos negativos de empréstimos a receber, a fim de evitar que fatos semelhantes sejam registrados em contas de naturezas e funções distintas e de forma que a Demonstração das Variações Patrimoniais comunique ao usuário da informação contábil as variações positivas e negativas relacionadas ao título Empréstimos e Financiamentos Concedidos, em observância às características qualitativas da representação fidedigna, comparabilidade e compreensibilidade e aos itens 8.37 e 8.45 a 8.57 previstos na NBC TSP Estrutura Conceitual (seção 5.3.2.4);

- c.** realizem, no prazo de 180 dias, levantamento de todas as cauções recebidas relacionadas à conta de Empréstimos Concedidos a Receber (1.1.2.4.1.01.00) que não tenham sido oportunamente registradas como obrigação e procedam ao seu reconhecimento, em atendimento à Macrofunção Siafi 021126 – Depósitos em Garantia, à 8ª edição do MCASP e à NBC TSP Estrutura Conceitual (seção 5.4.1);
 - d.** adotem as medidas necessárias para que o registro contábil de amortização do principal e dos juros, referentes às contas de Empréstimos Concedidos a Receber (1.1.2.4.1.01.00), Créditos de Operações Especiais a Receber (1.1.2.4.1.03.01) e Operações Especiais Securitizadas (1.1.2.4.1.03.03), seja realizado de forma segregada, de acordo com a natureza da receita, em atendimento aos pressupostos de evidenciação e transparência na divulgação das informações contábeis, conforme disposto na NBC TSP Estrutura Conceitual, apresentando ao Tribunal a comprovação de sua adequação, no prazo de 180 dias (seção 5.4.3);
 - e.** aprimorem e estabeleçam normas e procedimentos contábeis para o reconhecimento de dividendos e juros sobre capital próprio a receber e recebidos antecipadamente, bem assim promovam as alterações necessárias na macrofunção 021123, tendo em vista os encaminhamentos do Grupo de Trabalho Participações Societárias, instituído pela Portaria-STN 702/2016, e os apontamentos realizados na auditoria financeira do BGU 2019 (seção 5.4.8);
 - f.** estabeleçam requisitos mínimos para a documentação e as informações contábeis intermediárias a serem encaminhadas pelos gestores dos fundos nos quais a União possui participação, de forma a dar suporte documental adequado aos dados utilizados na aplicação do método da equivalência patrimonial (seção 5.4.9) e viabilizar a verificação deles, pela STN e pelos órgãos de controle;
- 3.17** Recomendar à Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a STN e o Banco Central do Brasil (BC), que:
- a.** promovam melhorias nos controles internos relativos à gestão dos dados da dívida pública federal, realizando a conciliação dos leilões e das emissões diretas de títulos públicos com as informações do estoque, no prazo de 180 dias, uma vez que foram detectadas, na auditoria financeira do BGU de 2019, divergências nos dados disponibilizados (seção 5.4.10);
 - b.** avaliem a conveniência e oportunidade de elaborar um plano de gestão da dívida pública federal que sinalize para o mercado o montante estimado de endividamento, especialmente em tempos de crise, e possíveis mecanismos a serem adotados para guiar o montante da dívida a níveis razoáveis, em caso de desequilíbrios (Voto do Ministro Relator), bem como dar transparência a ele;

3.18 promova detalhada transparência, na internet, em sítio único e de fácil acesso aos cidadãos, de todos os gastos com publicidade e propaganda, contando com informações relativas a todos os órgãos públicos contratantes, incluindo empresas estatais, com a segregação da informação em nível de fornecedores e valores pagos mensalmente, mencionados nominalmente todos os sites, blogs, portais e congêneres que recebam monetização com recursos públicos, seja diretamente ou por meio de empresa interposta (Voto do Ministro Relator);

3.19 Recomendar ao Ministério da Educação (ME) que encete medidas novas tendentes a proporcionar a possibilidade e perspectiva de aplicação de recursos públicos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), ou de quaisquer outras fontes, na consecução do ensino, em caráter complementar, com a disponibilização de material, cursos de ensino na rede de internet, bem como pacotes de dados, para acesso ao conteúdo educacional, a todos os estudantes do ensino básico, de forma paulatina e constante, revisitando e aprimorando todas as políticas públicas relevantes sobre o tema (Declaração de Voto do Ministro Walton Alencar Rodrigues);

3.20 Recomendar ao Poder Executivo federal que adote providências para incluir a estimativa das receitas decorrentes de acordos de leniência celebrados pela CGU/Advocacia-Geral da União (AGU) na esfera administrativa nos Projetos de Lei

Orçamentária Anual (PLOA) encaminhados ao CN e inclua, nas próximas Prestações de Contas do Presidente da República, informações sobre a previsão, arrecadação e contabilização desses recursos, em conformidade à legislação de regência das finanças públicas, especialmente os arts. 165, § 5º, da Constituição Federal de 1988, 2º, 3º e 56 da Lei 4.320/1964 e 12 da LC 101/2000 (Declaração de Voto do Ministro Raimundo Carreiro); e

3.21 Recomendar à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Infraestrutura que considerem a possibilidade de concessão conjugada de diferentes modais na modelagem dos estudos econômico-financeiros de contratos de concessão, sempre que as condições existentes assim permitam (Declaração de Voto do Ministro Vital do Rêgo);

4. Alertas do Tribunal de Contas da União

4.1 Alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 59, § 1º, inciso V, da LC 101/2000, de que a execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais e de bancada estadual abaixo dos montantes exigidos e sem as devidas justificativas pode ensejar o registro de irregularidade por descumprimento do disposto nos §§ 9º e seguintes do art. 166 da Constituição Federal (seção 4.1.1.4);

- 4.2** Alertar o Poder Executivo federal, com fulcro nos arts. 1º, § 1º, e 59, § 1º, inciso V, da LC 101/2000, de que, em um ambiente de sucessivos deficit primários e diante da necessidade de manutenção da oferta dos serviços públicos ao cidadão, há risco de realização de operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital, o que poderá acarretar o descumprimento do disposto no art. 167, inciso III, da Constituição Federal (seção 4.1.1.5);
- 4.3** Alertar o Poder Executivo federal de que aportes a estatais não dependentes devem observar os princípios fundamentais da gestão fiscal responsável, nos termos estabelecidos no art. 1º da LRF e considerando as restrições decorrentes dos arts. 2º, inciso III, da mesma lei e 173 e 174 da Constituição Federal, os quais vedam a capitalização de estatais não dependentes como meio de evitar o devido processo orçamentário e cumprimento das regras fiscais voltadas para a preservação do equilíbrio intertemporal das contas públicas (seção 4.1.1.6);
- 4.4** Alertar o Poder Executivo federal, com fulcro no art. 59, § 1º, inciso V, da LC 101/2000, de que a prática reiterada de ações que se afastam dos pressupostos básicos do Novo Regime Fiscal (NRF), estabelecido pela EC 95/2016, pode afetar a credibilidade e eficácia da norma como regra de contenção das despesas primárias, visando à sustentabilidade da dívida pública, bem como incidir em violação ao próprio dispositivo constitucional (seção 4.1.1.8);
- 4.5** Alertar o Poder Executivo federal acerca das irregularidades reiteradas na concessão ou ampliação de benefícios tributários que importaram em renúncia de receita, em descumprimento às disposições dos arts. 113 do ADCT, 14 da LC 101/2000 (LRF) e 114 e 116 da Lei 13.707/2018 (LDO 2019), uma vez que, na edição das MPs 877/2019, 905/2019 e 907/2019, na sanção da Lei 13.799/2019 e na implementação, pelo Poder Executivo, dos respectivos benefícios tributários, não foram observados integralmente os requisitos constitucionais e legais necessários para conferir eficácia às normas aprovadas, como projeção do impacto orçamentário-financeiro; atendimento ao disposto na LDO; consideração da renúncia na estimativa de receita da LOA e não afetação das metas dos resultados fiscais ou, alternativamente, apresentação de medidas de compensação; fixação de vigência máxima de cinco anos; indicação do órgão responsável pela supervisão, pelo acompanhamento e pela avaliação do benefício; não concessão de novos benefícios durante o exercício (seção 4.1.2.9);
- 4.6** Alertar o Poder Executivo federal acerca do descumprimento dos arts. 169, § 1º, inciso II, da Constituição Federal, 113 do ADCT, 16 e 17 da LC 101/2000 (LRF), 101, inciso IV, e 114 da Lei 13.707/2018 (LDO 2019), quando da sanção da Lei 13.856/2019, uma vez que a criação de cargos públicos exige previsão na LOA e que a criação de despesas obrigatórias de caráter continuado, como as destinadas à implantação e ao funcionamento da UFNT, exige: estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva

entrar em vigor e nos dois subsequentes; demonstração da origem dos recursos para seu custeio; comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais; e compensação dos respectivos efeitos financeiros nos períodos seguintes, mediante aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa (seção 4.1.2.10); e

4.7 Alertar o Poder Executivo federal, com fulcro no art. 59, § 1º, inciso V, da LC 101/2000, de que o expressivo hiato entre as projeções de obrigações com organismos internacionais e respectivas dotações orçamentárias representa potencial risco de descumprimento sistemático do disposto no art. 167, inciso II, da Constituição de 1988 (seção 4.2.2).

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de junho de 2020.

(Assinado eletronicamente)
JOSÉ MUCIO MONTEIRO
 Presidente

(Assinado eletronicamente)
BRUNO DANTAS
 Relator

(Assinado eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
 Ministro

(Assinado eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
 Ministro

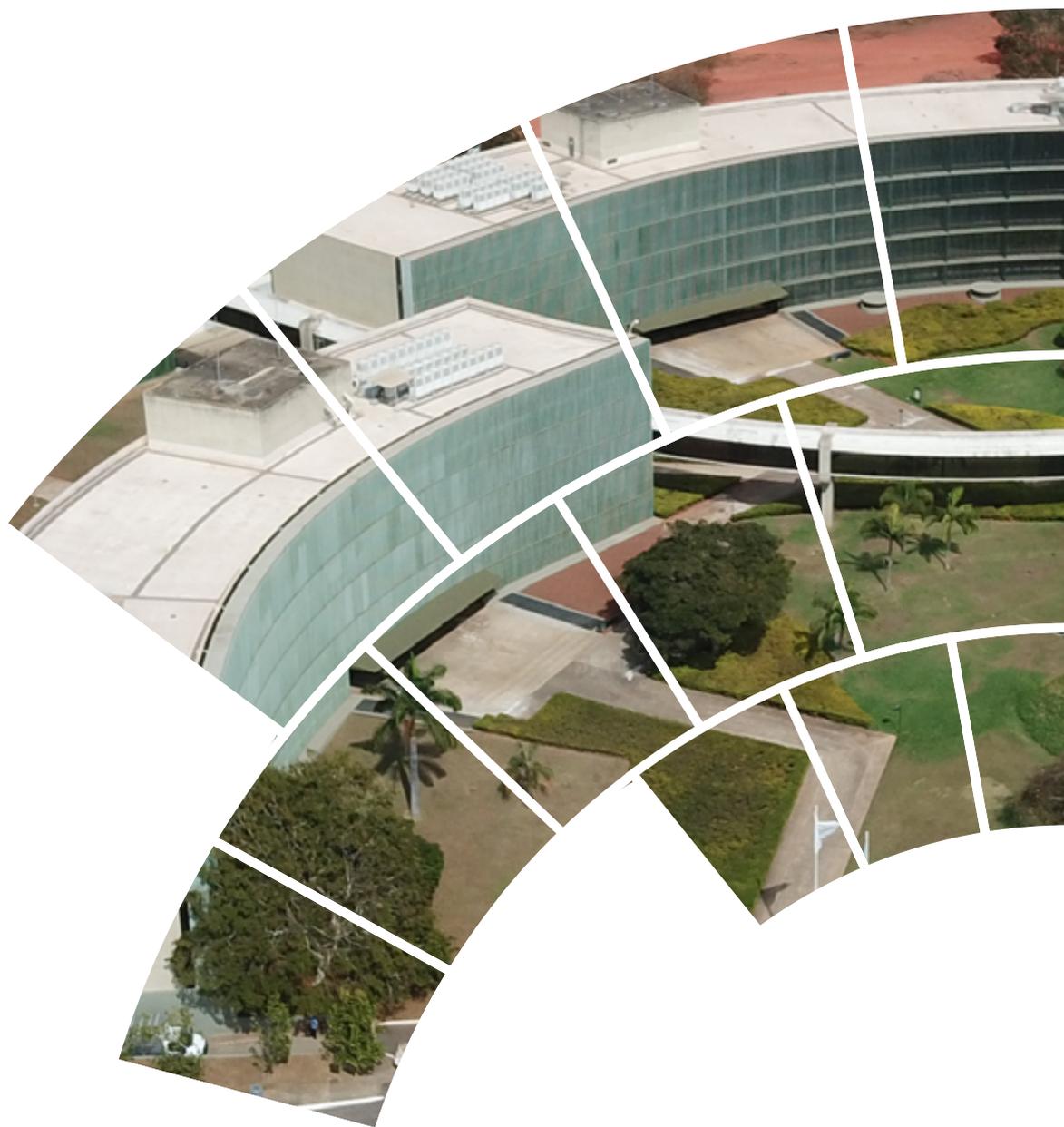
(Assinado eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
 Ministro

(Assinado eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
 Ministro

(Assinado eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
 Ministro

(Assinado eletronicamente)
ANA ARRAES
 Ministra

(Assinado eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
 Ministro



Síntese do relatório sobre as

Contas do Presidente

da República



SÍNTESE DO RELATÓRIO

Pela 85ª vez, o TCU desempenha a primeira das competências que lhe são atribuídas pela Constituição Federal: apreciar as contas prestadas pelo Presidente da República e emitir parecer prévio sobre elas. A análise realizada pelo Tribunal subsidia o órgão de cúpula do Poder Legislativo com elementos técnicos, para auxiliar seu julgamento e, assim, atender a sociedade, no seu justo anseio por transparência e correção na gestão dos recursos públicos.

Consoante a Lei 8.443/1992, as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República consistem 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.

Encaminhadas pelo Excelentíssimo Senhor Presidente do CN, Senador Davi Alcolumbre, no dia 4 de maio de 2020, as contas ora analisadas referem-se ao período de 1º de janeiro de 2019 a 31 de dezembro de 2019, no qual ocupou o cargo de Presidente da República o Excelentíssimo Senhor Jair Messias Bolsonaro.

A análise das contas do Presidente da República constitui a mais nobre e complexa tarefa atribuída a esta Corte pela Constituição Federal, seja por se configurar em instrumento de *accountability* perante a sociedade quanto à atuação governamental, seja pela amplitude e relevância dos temas tratados, no que se refere à gestão de recursos públicos na esfera da União.

Assim, o exame das contas visa a prover informações técnicas ao Poder Legislativo, compreendendo opiniões sobre a fidedignidade das demonstrações contábeis consolidadas da União; e regularidade acerca da execução dos orçamentos da União, em

especial no que tange ao atendimento a princípios e diretrizes estabelecidos na Constituição, LRF, LDO e LOA. Destarte, considerando a materialidade, gravidade e repercussão negativa sobre a gestão governamental associadas às irregularidades ou distorções que venham a ser detectadas no âmbito das análises efetuadas, o TCU registra, no parecer prévio, sua conclusão quanto à aprovação ou rejeição das contas prestadas pelo Presidente da República.

A seguir, descrevem-se os principais resultados apresentados no relatório. Inicialmente, apresenta-se um panorama sobre a conjuntura econômica, financeira e orçamentária da União no exercício de 2019. Em seguida, sintetiza-se a avaliação realizada pelo TCU acerca dos resultados da atuação do governo, no que se refere à execução dos programas temáticos do PPA 2016-2019.

Logo após, apresentam-se os resultados dos exames realizados a respeito da conformidade da

gestão orçamentária e financeira no exercício de 2019 às regras insculpidas na Constituição Federal, LRF, LDO e LOA, fornecendo, assim, os fundamentos para a opinião do TCU sobre a regularidade acerca da execução dos orçamentos da União.

Apresenta-se, ainda, o embasamento para a opinião do TCU sobre o BGU. Assim, são relatados os resultados e as conclusões da auditoria financeira realizada, exprimindo se as demonstrações contábeis examinadas refletem, em todos os aspectos relevantes, as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial da União em 31 de dezembro de 2019 e os resultados financeiro, orçamentário e patrimonial do exercício encerrado nessa data.

Em seguida, registra-se a análise sobre o cumprimento de recomendações e a observância de alertas exarados nos Relatórios sobre as Contas do Presidente da República referentes aos exercícios de 2015 a 2018.

CONJUNTURA ECONÔMICA, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Indicadores macroeconômicos e política monetária (itens 2.1 e 2.2)

O produto interno bruto (PIB) alcançou o valor de R\$ 7,26 trilhões, no exercício de 2019, resultado 1,1% superior, em termos reais, ao de 2018 (R\$ 6,89 trilhões). Houve retração da taxa de crescimento do PIB real *per capita*, em 2014, 2015 e 2016, nos percentuais equivalentes a -0,3%, -4,4% e -4,1%, respectivamente. Em seguida, a tendência foi alterada e observou-se crescimento real de 0,5%, em

2017 e 2018, e de 0,3%, em 2019 (R\$ 34.533), já descontando a inflação.

O consumo das famílias registrou 64,9% no PIB, em 2019, com elevação de 1,8%, em relação a 2018, enquanto o consumo da Administração Pública teve retração de 0,4%. A Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) teve a maior alta entre os

componentes da demanda, de 2,2% no ano, após registrar resultados negativos de 2014 a 2017 e aumento de 3,9%, em 2018.

A carga tributária brasileira em percentual do PIB em 2019 foi de 33,17%, superior em 0,02 ponto percentual (p.p.) à de 2018 e a maior do período analisado (2010 a 2019). A arrecadação tributária bruta teve aumento real de 4,11%, em comparação ao ano anterior. As três esferas apresentaram crescimento das receitas tributárias, com destaque para os municípios, em que houve aumento real de 4,88%, seguidos pelos estados (2,89%) e pelo governo federal (0,21%), resultando em aumento real de 1,21%, em relação a 2018.

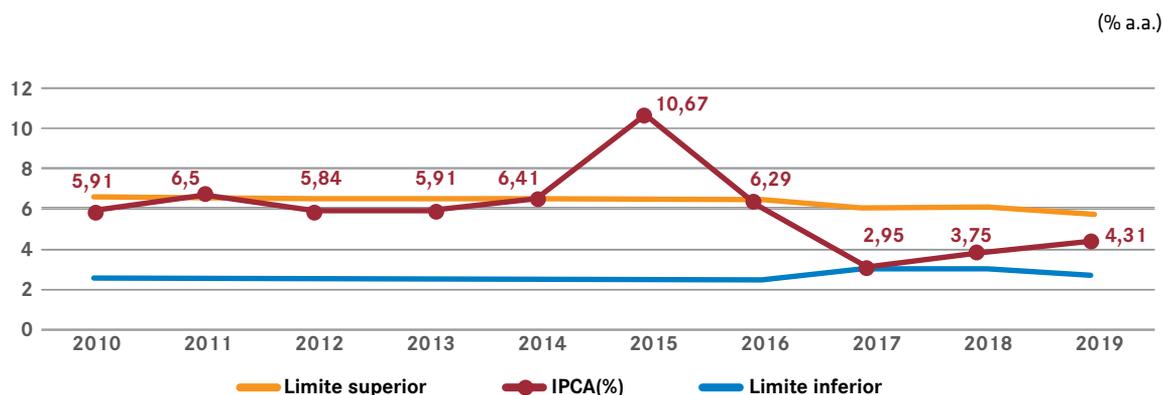
As exportações dos produtos brasileiros em 2019, no total de US\$ 225,4 bilhões, tiveram redução de 5,8%, se comparadas a 2018. Os maiores compradores de produtos brasileiros no ano foram China, com US\$ 62,9 bilhões ou 28,1% do total exportado; Estados Unidos, com US\$ 29,7 bilhões (13,2% do total); Holanda, com US\$ 10,1 bilhões (4,5%); Argentina, com US\$ 9,7 bilhões (4,3%);

Japão, com US\$ 5,4 bilhões (2,4%); e Chile, com US\$ 5,1 bilhões (2,3%).

As importações, por sua vez, atingiram US\$ 177,3 bilhões, em 2019. Assim, a balança comercial brasileira apresentou *superavit* de US\$ 48 bilhões, no encerramento de 2019. O saldo das reservas internacionais atingiu US\$ 356,9 bilhões, em 2019, com redução de 4,8%, em relação ao final de 2018, que foi de US\$ 374,7 bilhões.

Quanto ao comportamento dos preços, a taxa de inflação registrada em 2019 foi de 4,31%, superior ao centro da meta fixada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) – 4,25% e ao índice verificado em 2018 (3,75%). Os grupos de maiores impactos no índice foram Alimentação e Bebidas (alta de 6,37% e impacto de 1,57 p.p.), Transportes (alta de 3,57% e impacto de 0,66 p.p.), Saúde e Cuidados Pessoais (alta de 5,41% e impacto de 0,65 p.p.), Habitação (alta de 3,9% e impacto de 0,62 p.p.) e Despesas Pessoais (alta de 4,67% e impacto de 0,51 p.p.). Esses grupos somaram 4,01%, equivalentes a 93% do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Gráfico 1 - Evolução anual da taxa de inflação (IPCA)

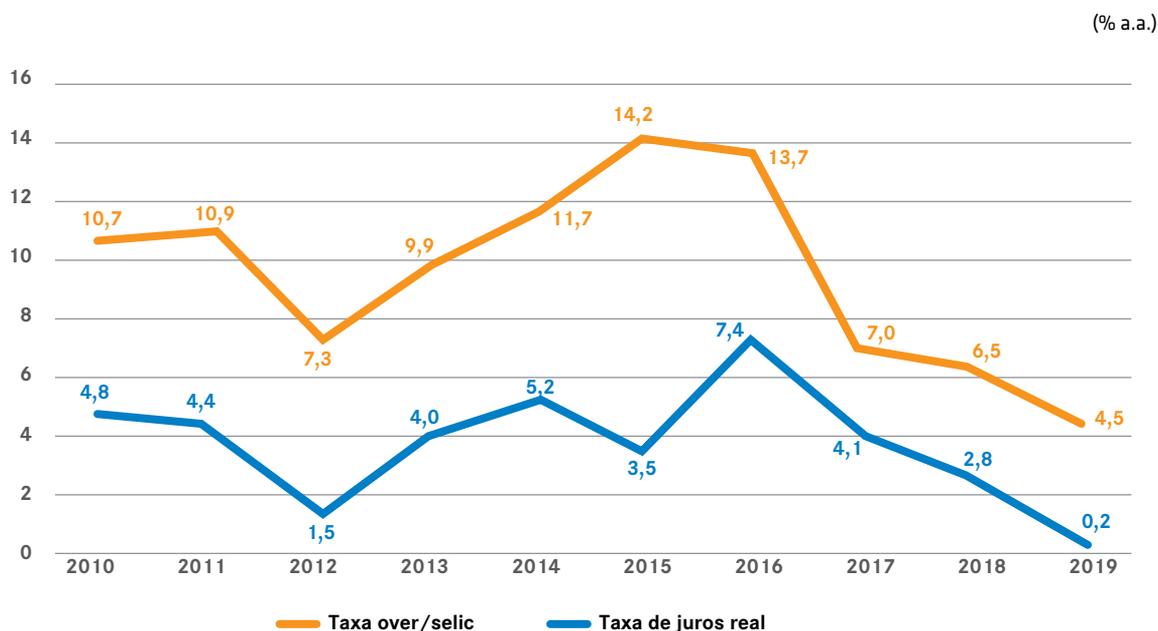


Fontes: Base de dados macroeconômicos, financeiros e regionais do Brasil mantida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipeadata), Fundação Getúlio Vargas (FGV) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A taxa de juros Selic, principal instrumento utilizado pelo Banco Central do Brasil (Bacen), na política monetária, para controle do nível geral de preços, aumentou de 7,29%, em 2012, para 14,15%, em 2015, para, em seguida, ser sucessivamente reduzida, até encerrar 2019 em 4,4%. Observou-se, também, forte redução da taxa de juros real

ex-post (Taxa Selic ao ano (a.a.) menos taxa do IPCA a.a.), de 7,36% a.a., em 2016, para 4,05%, em 2017; 2,65%, em 2018; e 0,09%, em 2019. Em decorrência da redução das expectativas inflacionárias, a autoridade monetária teve condições de diminuir, de forma direta, a taxa Over/Selic e, de forma indireta, a taxa de juros real.

Gráfico 2 - Evolução anual da taxa de juros Selic/Over versus real (ex-post)



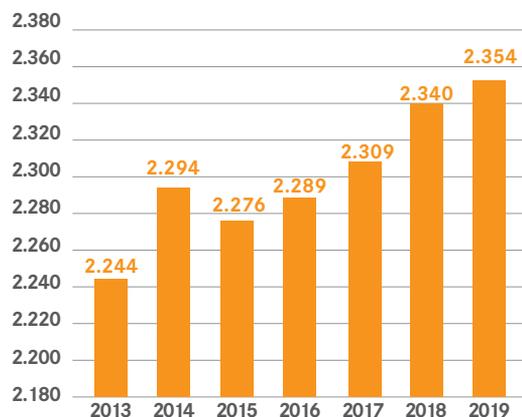
Fonte: Bacen.

A taxa de desocupação média anual registrou forte alta, entre 2014 (6,8%) e 2017 (12,8%). Nos anos seguintes, caiu para 12,3%, em 2018, e 11,9%, em 2019. A taxa está associada ao nível de atividade econômica do país, que enfrentou tendência de queda no crescimento do PIB, após o exercício de 2010, potencializada pela recessão, em 2015 e 2016, e por uma fraca e gradual recuperação econômica, desde então. A evolução da taxa de desocupação mensal, em

2019, registrou queda, entre março (12,7%) e dezembro (11,0%).

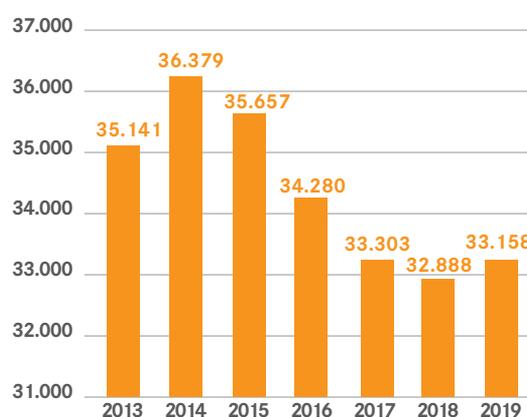
O rendimento médio real anual foi de R\$ 2.354, em 2019, valor que tem crescido, desde 2015. Por outro lado, a evolução média anual do emprego para pessoas ocupadas no setor privado com carteira de trabalho assinada (emprego formal) apresentou sucessivas quedas, de 2014 (36,4 milhões) a 2018 (32,9 milhões), seguida de pequena recuperação, em 2019 (33,2 milhões).

Gráfico 3 – Evolução do rendimento médio real mensal (R\$ 1,00)



Fontes: IBGE/IPEA.

Gráfico 4 – Evolução do nível de emprego formal médio anual (Pessoas ocupadas - em milhares)



Fontes: IBGE/IPEA.

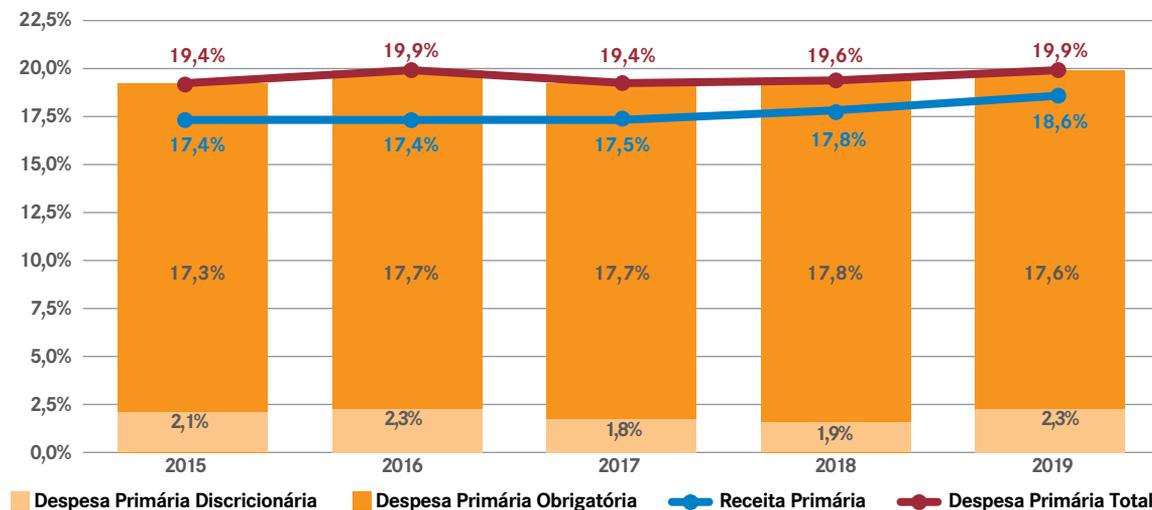
Política fiscal (item 2.3)

Com relação à política fiscal, a receita primária líquida de transferência por repartição da receita, prevista na Lei 13.808/2019 (LOA 2019), foi de R\$ 1.299,7 bilhões, e a efetiva arrecadação totalizou R\$ 1.346,8 bilhões (104% da previsão da LOA). Já as despesas primárias fixadas na LOA 2019 totalizaram R\$ 1.438,7 bilhões, enquanto o total de despesas primárias pagas foi de R\$ 1.441,8 bilhões (R\$ 3.152 milhões a mais que o valor fixado na LOA, em virtude de alterações orçamentárias).

Nos últimos cinco anos, a despesa primária, em percentual do PIB, tem ficado relativamente estável. Registre-se que o NRF, instituído pela EC 95/2016, impede o crescimento real do total das despesas primárias sujeitas ao Teto de Gastos, de modo que eventual crescimento do PIB não resulta em ampliação dos limites de despesa, visto que o Teto de Gastos é insensível à variação da arrecadação.

Gráfico 5 - Receitas e despesas primárias

(% do PIB)

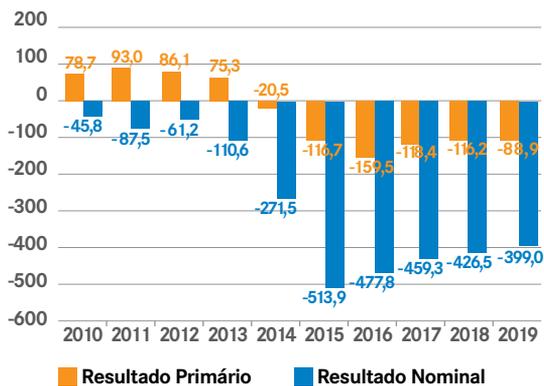


Fontes: Ipea, IBGE e STN.

Ao término de 2019, o resultado primário totalizou *deficit* de R\$ 78,7 bilhões, composto de *deficit* do governo central, de R\$ 88,9 bilhões, e *superavit* das estatais federais, de R\$ 10,2 bilhões. Após um período de *superavit* primário, entre 2010 (R\$ 78,7 bilhões) e 2013 (R\$ 75,3

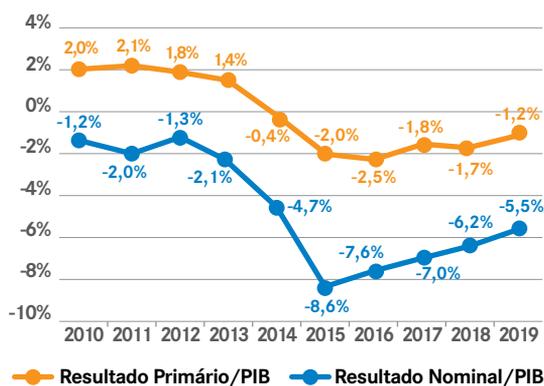
bilhões), houve sucessivos *deficit*, a partir de 2014. No que tange ao resultado nominal do governo central, verificou-se *deficit* de R\$ 399,0 bilhões, em 2019, ante *deficit* de R\$ 426,5 bilhões, em 2018.

Gráfico 6 - Resultados primário e nominal do governo central
(R\$ bilhões)



Fontes: STN e Bacen.

Gráfico 7 - Resultados primário e nominal do governo central
(% do PIB)



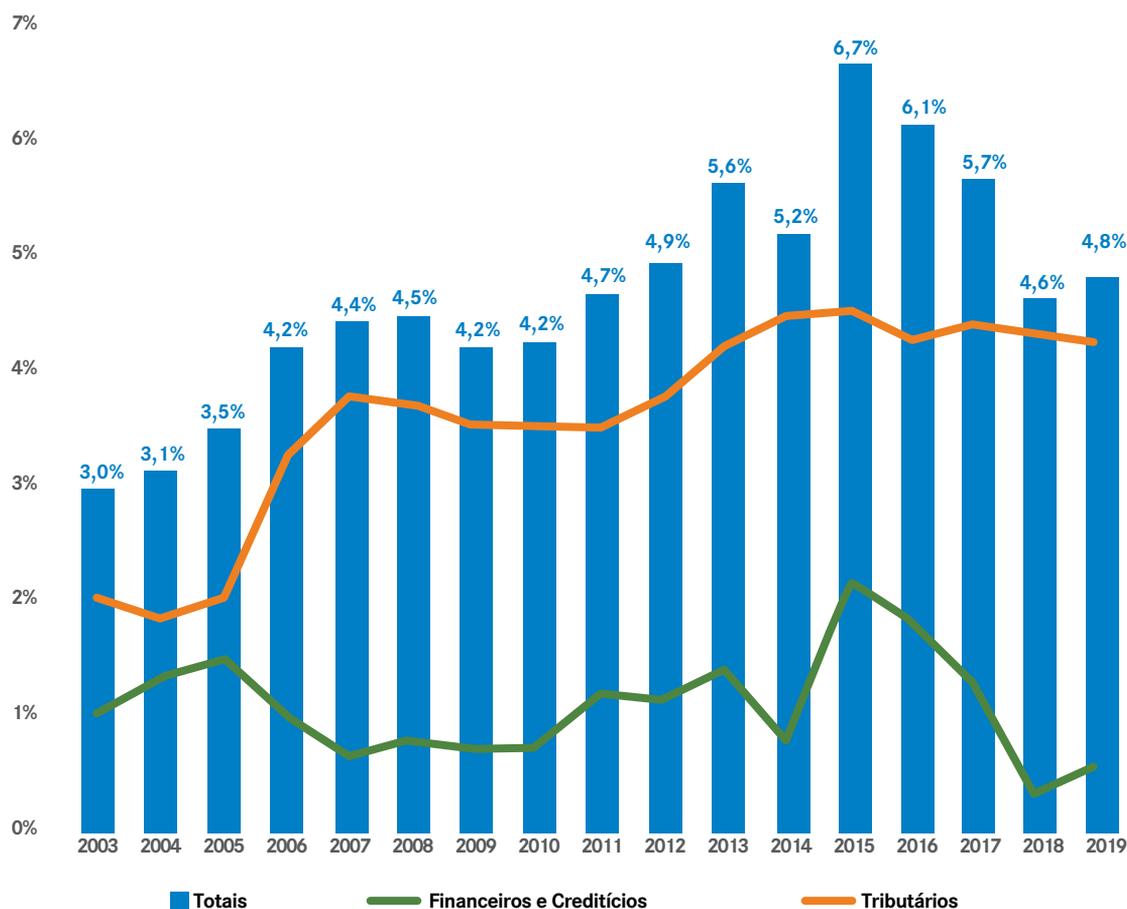
Fontes: STN e Bacen.

As renúncias de receitas federais alcançaram o montante projetado de R\$ 348,4 bilhões, em 2019, o que corresponde a 25,9% sobre a receita primária

líquida e a 4,8% do PIB, sendo R\$ 308,4 bilhões de benefícios tributários e R\$ 40 bilhões de benefícios financeiros e creditícios.

Gráfico 8 - Evolução dos benefícios tributários, financeiros e creditícios

(% do PIB)



Fontes: Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loterias (Sefel) e Receita Federal do Brasil (RFB), ambos do Ministério da Fazenda (MF).

Os gastos tributários, em 2019, corresponderam a 21,4% da arrecadação total. Em 2011, esse percentual era de 16,2%, tendo atingido o maior

índice em 2015, quando chegou a 22,7%. Os cinco maiores representam 61,78% do total de gastos tributários no ano.

Tabela 1 - Ranking dos gastos tributários - projeções 2019

(R\$ milhões)

| Classificação | Gasto tributário | Valor | Participação |
|---------------|-------------------------------------------------------------------------|----------------|----------------|
| 1 | Simples Nacional | 75.868 | 24,60% |
| 2 | Agricultura e Agroindústria | 32.257 | 10,46% |
| 3 | Rendimentos Isentos e Não Tributáveis - IRPF | 31.716 | 10,29% |
| 4 | Entidades sem Fins Lucrativos - Imunes / Isentas | 28.450 | 9,23% |
| 5 | Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio | 22.188 | 7,20% |
| 6 | Deduções do Rendimento Tributável - IRPF | 21.672 | 7,03% |
| 7 | Medicamentos, Produtos Farmacêuticos e Equipamentos Médicos | 13.848 | 4,49% |
| 8 | Benefícios do Trabalhador | 12.482 | 4,05% |
| 9 | Desenvolvimento Regional | 10.314 | 3,34% |
| 10 | Desonerações da Folha de Salários | 9.774 | 3,17% |
| 11 | Outros (51 gastos tributários com valores menores do que R\$ 9 bilhões) | 49.793 | 16,15% |
| Total | | 308.362 | 100,00% |

Fonte: RFB.

Com relação à regionalização das renúncias de receitas federais em 2019, houve maior participação da Região Sudeste, que ficou com 48,7% do total

das renúncias, enquanto as Regiões Norte e Centro-Oeste tiveram a menor participação no total dos benefícios, com percentual de 11,2% cada.

Tabela 2 - Renúncias de receitas federais - regionalização em 2019

(R\$ milhões)

| Benefícios | | Norte | Nordeste | Centro-Oeste | Sudeste | Sul | Brasil |
|---------------------------|-------------------|---------------|---------------|---------------|----------------|---------------|----------------|
| Tributários | Valores absolutos | 33.256 | 40.984 | 33.367 | 153.198 | 47.558 | 308.362 |
| | Valores relativos | 10,8% | 13,3% | 10,8% | 49,7% | 15,4% | 100,0% |
| Financeiros e creditícios | Valores absolutos | 5.799 | 11.980 | 5.772 | 9.448 | 6.982 | 39.982 |
| | Valores relativos | 14,5% | 30,0% | 14,4% | 23,6% | 17,5% | 100,0% |
| Totais | Valores absolutos | 39.055 | 52.964 | 39.139 | 162.646 | 54.540 | 348.344 |
| | Valores relativos | 11,2% | 15,2% | 11,2% | 48,7% | 15,7% | 100,0% |

Fontes: Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (Secap), do ME, e RFB.

Em 2019, foram beneficiados 37 fundos ou programas, dos quais 9 representam cerca de 90% do total. Em relação a 2018, os fundos constitucionais continuam como os mais beneficiados, enquanto os empréstimos ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

caíram, do segundo para o oitavo lugar, devido à diminuição da diferença entre os juros dos empréstimos concedidos ao BNDES e o custo de oportunidade do Tesouro, bem como em face da devolução de R\$ 100 bilhões feita por esse banco ao Tesouro.

Tabela 3 - Principais fundos e programas beneficiados

(R\$ milhares)

| Fundos/Programas | Benefícios | % s/total | Segmento |
|--------------------------------------------------------------------------|------------|-----------|--------------|
| Fundos Constitucionais de Financiamento (FNE, FNO e FCO) | 11.272.510 | 28,2% | Produtivo |
| Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) | 4.642.393 | 11,6% | Social |
| Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) | 3.704.640 | 9,3% | Social |
| Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) | 3.342.273 | 8,4% | Social |
| Programa de Sustentação do Investimento (PSI) | 3.261.635 | 8,2% | Produtivo |
| Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) | 2.765.470 | 6,9% | Agropecuário |
| Subvenção a Consumidores de Energia Elétrica da Subclasse Baixa Renda | 2.489.707 | 6,2% | Social |
| Empréstimos da União ao BNDES | 2.202.167 | 5,5% | Produtivo |
| Subvenção à Comercialização de Óleo Diesel Combustível de Uso Rodoviário | 1.975.058 | 4,9% | Produtivo |

Fonte: Secap/ME.

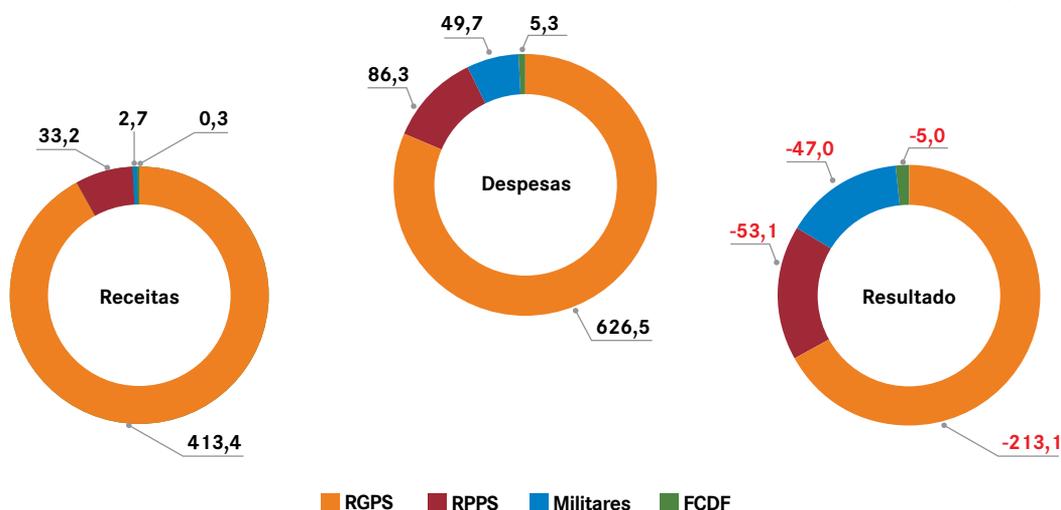
O Tribunal analisou o resultado financeiro dos regimes de previdência pública, em virtude da magnitude de sua influência no resultado primário da União. Os regimes previdenciários públicos federais em conjunto – RGPS, RPPS e regime dos militares – tiveram *deficit* de R\$ 318,2 bilhões, em 2019. A partir de 2011, o *deficit* tem se deteriorado, a uma taxa média de 11,9% a.a., enquanto a despesa não previdenciária aumentou, em média, 1,6% a.a. e o PIB brasileiro teve incremento médio de 0,6% a.a.

A participação da previdência no total das despesas primárias aumentou de 45%, em 2010,

para 53%, em 2017, permanecendo nesse percentual, desde então (R\$ 762,5 bilhões do total de R\$ 1.441,8 bilhões, em 2019). Destaca-se o RGPS, que atende principalmente aos trabalhadores da iniciativa privada, com gastos de R\$ 626,5 bilhões, em 2019 (*deficit* de R\$ 213,1 bilhões). O resultado do RPPS, voltado aos servidores civis da União, por sua vez, foi deficitário em R\$ 53,1 bilhões, enquanto os pagamentos a inativos e pensionistas militares da União geraram *deficit* de R\$ 47 bilhões e o Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) teve *deficit* de R\$ 5 bilhões.

Gráfico 9 - Distribuição de receitas e despesas e resultado dos regimes previdenciários federais em 2019

(R\$ bilhões)



Fontes: Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) - dez/2019 e Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS) - dez/2019.

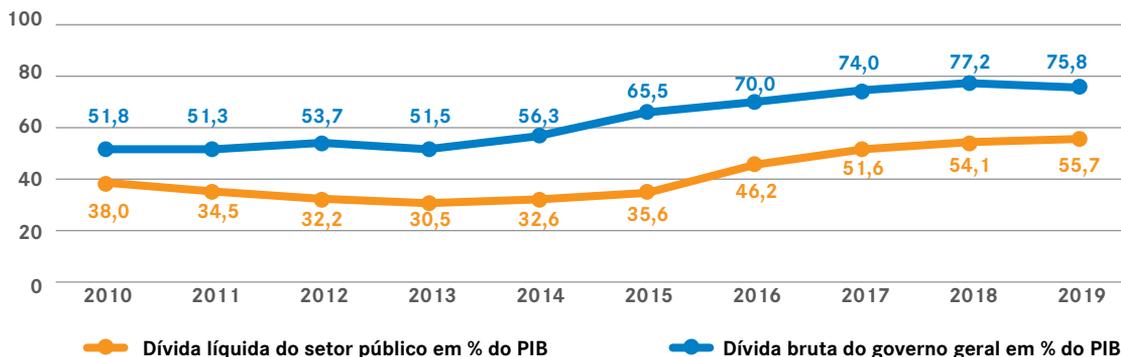
Dívida pública (item 2.4)

A mensuração da dívida pública restringe-se ao setor não financeiro, e sua compilação varia de acordo com a metodologia empregada, os entes da Federação abrangidos, a perspectiva bruta ou líquida e a exclusão ou não de algumas

empresas. A dívida pública federal, em mercado, aumentou R\$ 371,8 bilhões, em 2019, alcançando R\$ 4.248,9 bilhões. O prazo médio foi de quatro anos, e o percentual vincendo em 12 meses alcançou 18,7%.

Gráfico 10 - Dívidas bruta do governo geral e líquida do setor público

(% do PIB)



Fonte: Bacen.

A dívida bruta do governo geral, que abrange os governos federal, estaduais e municipais, embora tenha aumentado R\$ 228,1 bilhões, em termos nominais, e atingido R\$ 5.500,1 bilhões, reduziu-se, em relação ao PIB (de 77,2%, em 2018, para 75,8%, em 2019), devido, principalmente, à redução das operações compromissadas e ao efeito crescimento do PIB no período. Já a dívida líquida do setor público aumentou R\$ 345,9 bilhões, em 2019, atingindo R\$ 4.041,8 bilhões (55,7% do PIB).

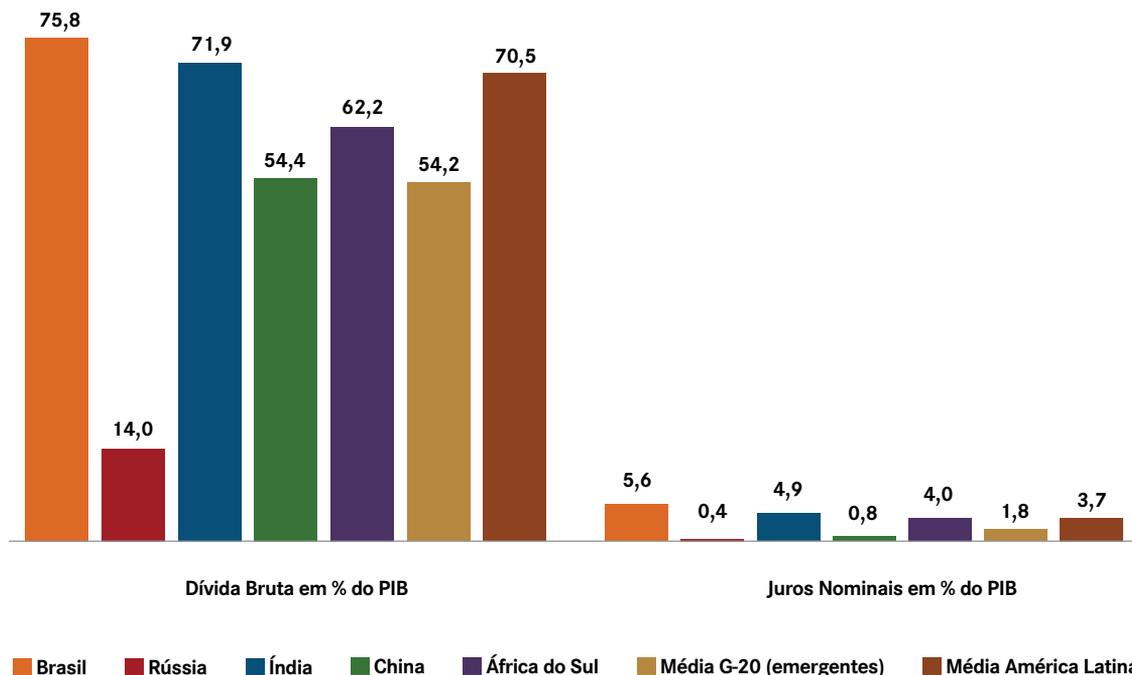
O expressivo endividamento nacional é pressionado pelos sucessivos resultados primários negativos, pelo baixo crescimento do PIB e pelas taxas de juros nominais pelas quais o Brasil remunera seus

credores. Os juros nominais do governo geral alcançaram R\$ 409 bilhões, em 2019, o que equivale a 5,6% do PIB. Ao final de 2019, o Brasil continuou com um dos maiores percentuais de endividamento bruto, em relação ao PIB e, por consequência, também um dos maiores percentuais de juros nominais, entre os países emergentes e de renda média.

O Brasil teve o maior percentual de juros nominais e dívida bruta, entre o grupo formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS). O gráfico seguinte mostra os percentuais de dívida bruta e juros nominais, em proporção do PIB, desses países e a média dos países emergentes integrantes do Grupo dos Vinte (G-20) e da América Latina.

Gráfico 11 - Dívida bruta e juros nominais em 2019

(% do PIB)



Fontes: Monitor Fiscal do Fundo Monetário Internacional (FMI) – abril/2020 e Notas para Imprensa do Bacen – março/2020.

Orçamento público (item 2.5)

A LOA estimou receitas e fixou despesas de R\$ 3.382,22 bilhões, sendo R\$ 758,67 bilhões (22,4%) referentes ao refinanciamento da dívida pública federal.

Em 2019, as receitas arrecadadas somaram R\$ 2.990,87 bilhões (8,3% abaixo da previsão). A arrecadação de receitas correntes (R\$ 1.720,86 bilhões) ficou 3,76% acima do estimado e a de receitas de capital arrecadadas (R\$ 1.270) ficou 20,81% abaixo das previsões, defasagem concentrada, principalmente, nas operações de crédito destinadas ao refinanciamento da dívida pública, que ficaram 50,58% (R\$ 383,73 bilhões) abaixo do inicialmente previsto.

A dotação atualizada no exercício (LOA + créditos adicionais) para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) foi de R\$ 3.314,2 bilhões, dos quais foram empenhados R\$ 2.846,79 bilhões (85,9%). Contribuíram para essa diferença a não

realização de despesas previstas com o refinanciamento da dívida pública (foram empenhados R\$ 468,63 bilhões, 68,3% da dotação atualizada, que foi de R\$ 686,56 bilhões) e os juros e encargos da dívida (R\$ 285,23 bilhões empenhados, 71,4% dos R\$ 366,65 bilhões autorizados).

Na ótica das funções de governo, 78,4% do valor empenhado foram destinados às funções Encargos Especiais (R\$ 1.461,1 bilhões) e Previdência Social (R\$ 726,8 bilhões). A função Encargos Especiais engloba a dívida pública, as transferências constitucionais a estados e municípios e a cobertura de resultados negativos do Bacen. A função Previdência Social abrange os gastos com benefícios previdenciários; aposentadorias e pensões civis da União; e pensões militares das Forças Armadas. Não contempla as despesas com inativos militares das Forças Armadas, de R\$ 25,56 bilhões, em 2019, as quais estão classificadas na função Defesa Nacional.

Gráfico 12 - Execução da despesa por função

(R\$ bilhões empenhados)

| | | Empenhado ¹ | Pago ² |
|-------------------------|----------------|------------------------|-------------------|
| 28 - Encargos Especiais | 1.461,1 | 78% | 99% |
| 09 - Previdência Social | 726,8 | 100% | 94% |
| 10 - Saúde | 126,0 | 99% | 91% |
| 12 - Educação | 114,1 | 96% | 83% |
| 08 - Assistência Social | 96,0 | 100% | 97% |
| 05 - Defesa Nacional | 84,3 | 99% | 89% |
| 11 - Trabalho | 74,3 | 95% | 98% |
| Demais | 164,1 | 77% | 81% |
| TOTAL | 2.846,7 | 86% | 95% |

Fonte: Tesouro Gerencial.

Nota 1: Despesa empenhada em relação à dotação atualizada (LOA + créditos adicionais).

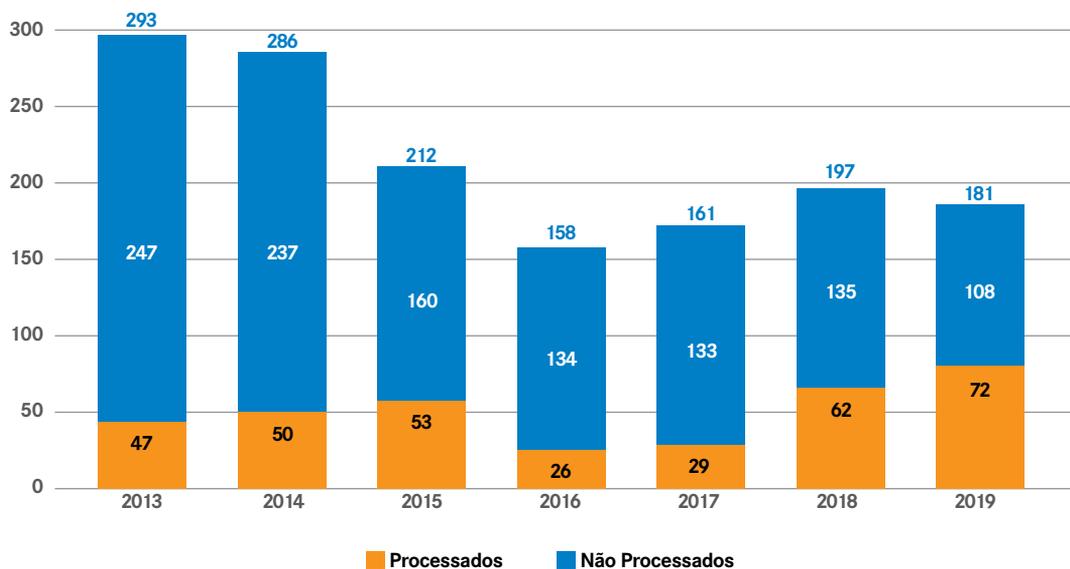
Nota 2: Despesa paga em relação aos valores empenhados.

Houve redução de R\$ 16 bilhões (8%) nos restos a pagar inscritos e reinscritos, em decorrência de queda expressiva dos RPNP (20%), fato ocorrido em virtude do grande volume de liquidações, sobretudo em despesas relativas a transferências voluntárias (convênios e contratos de repasse).

Observou-se aumento nos restos a pagar processados, principalmente os referentes a auxílios a investimentos de municípios (R\$ 7,4 bilhões); aposentadorias do RGPS na área urbana (R\$ 1,9 bilhão); e concessão de empréstimos e financiamentos (R\$ 1,4 bilhão).

Gráfico 13 – Estoque de restos a pagar (valores reais)

(R\$ bilhões)



Fontes: Siafi e Tesouro Gerencial.

RESULTADOS DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL

Indicadores de desenvolvimento econômico e social (item 3.1)

Com a finalidade de contextualizar a situação do Brasil no cenário internacional, em termos de desenvolvimento econômico e social, analisou-se a posição do país no Índice Global de Competitividade 4.0 (IGC 4.0), elaborado pelo Fórum Econômico

Mundial (FEM), o qual busca refletir, anualmente, o contexto do Brasil, com base em 12 pilares que retratam o ambiente institucional, o capital humano, os mercados e o ecossistema de inovação. O Brasil ocupou a 71ª posição, em 2019, entre 141 países.

Gráfico 14 - Resultado¹ do Brasil no IGC 4.0 em 2019

Índice de Competitividade Global 4.0 - Edição de 2019

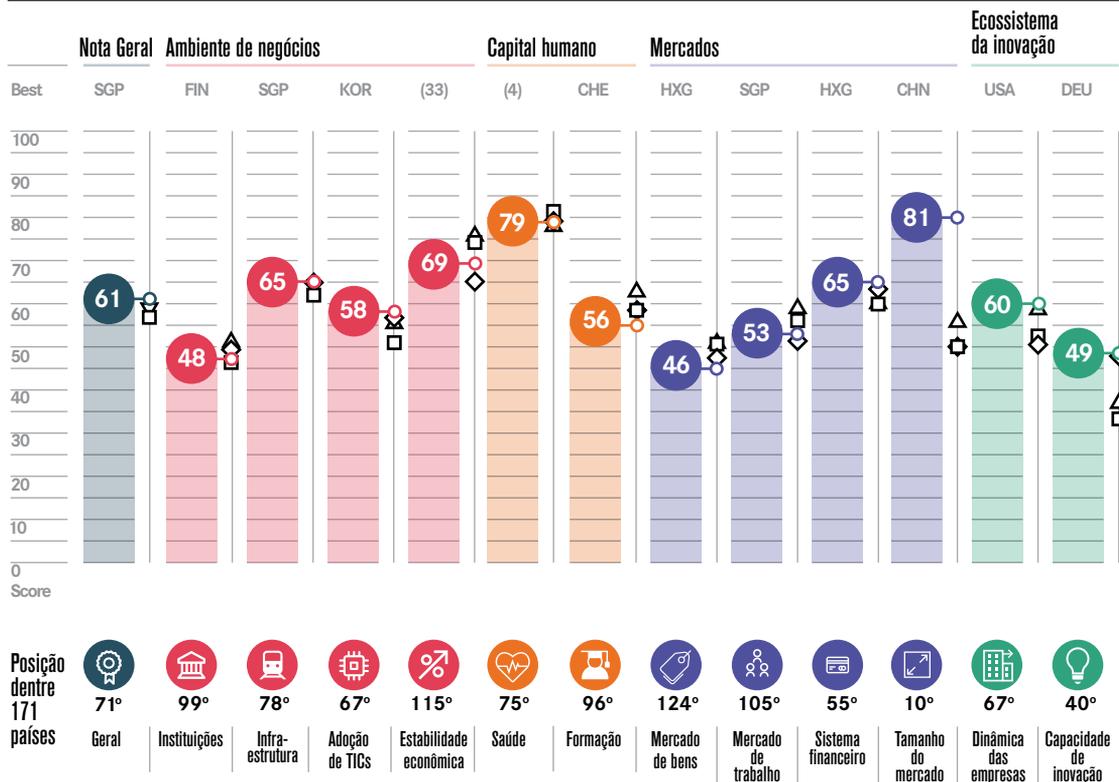
Classificação em 2018: 72º de 140

Visão geral do desempenho em 2019

◇ Nota do Brasil no ano anterior

△ Nota do grupo de países de renda média-superior

□ Média da América Latina e Caribe



Fonte: FEM (adaptado).

Também se buscou a posição do país no Índice de Progresso Social (IPS), publicado pela entidade internacional sem fins lucrativos *Social Progress Imperative* e definido como a capacidade de uma sociedade atender às necessidades humanas básicas dos cidadãos, a partir de 51 indicadores sociais e ambientais. O Brasil vem apresentando piora, de 2016 (74,12) a 2019 (72,87), com piores desempenhos nas áreas de segurança pública, educação e inclusão social. Registra-se que, entre os países que compõem o grupo dos BRICS, os índices evoluíram, de 2016 a 2019, assim como ocorreu no índice apurado para o mundo todo.

Plano Plurianual (item 3.2)

Sobre o PPA, o exercício de 2019 foi o último de vigência do quadriênio 2016-2019 e, também, o ano em que foi elaborado e aprovado o plano do quadriênio seguinte. Em fiscalização que acompanhou a elaboração do PPA 2020-2023, o TCU identificou esforços para corrigir, no plano válido para 2020-2023, parte das falhas encontradas no PPA 2016-2019, com destaque para os seguintes aprimoramentos: o plano adotou parâmetros macroeconômicos alinhados aos de mercado, eliminou categorias cujas definições eram imprecisas, buscou utilizar o marco lógico como base para o planejamento e vinculou metas aos indicadores de cada programa finalístico.

Por outro lado, a dimensão estratégica foi comprimida, não ficou claro quais ações governamentais terão alocação prioritária de recursos e há uma lacuna relevante sobre os atos intermediários necessários para o alcance das metas. O último ponto resulta da simplificação metodológica adotada, a qual

deve ser complementada por instrumentos de planejamento em nível setorial, imprescindíveis para que o sistema de planejamento governamental funcione de forma efetiva.

Análise setorial (item 3.3)

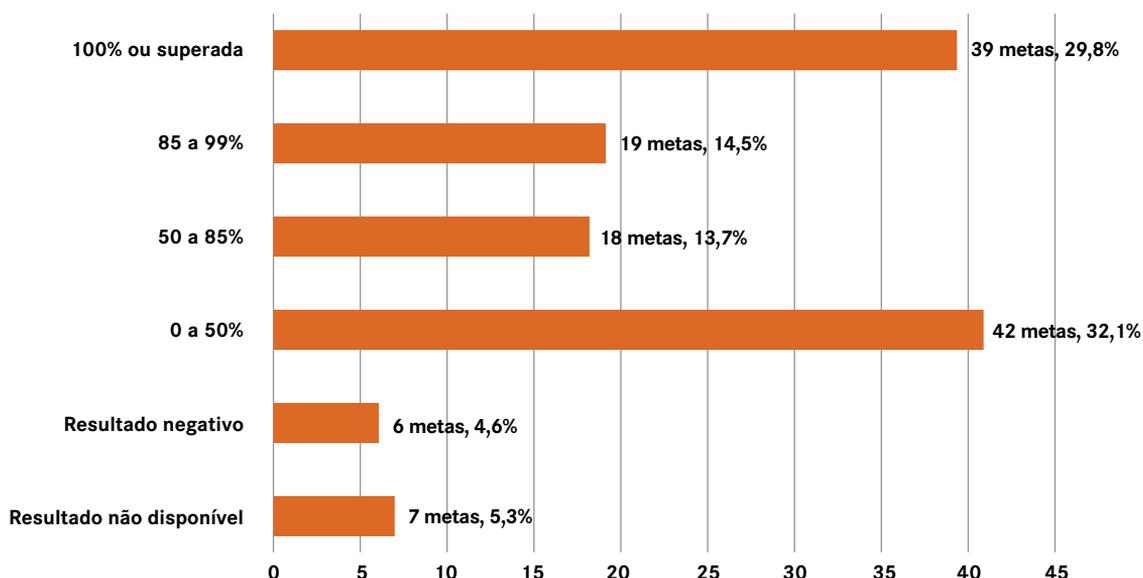
Quanto à ação setorial do governo, analisaram-se as informações de desempenho (metas), as quais demonstram o resultado das intervenções governamentais, conforme definido no PPA, pois tais instrumentos destacam as realizações e os efeitos da atuação estatal para a sociedade.

Por ter sido o último ano de vigência do PPA 2016-2019, o enfoque da análise setorial recaiu sobre os seguintes aspectos: confiabilidade dos dados apresentados; atingimento das metas e seus reflexos no alcance dos objetivos; e, quando possível, desempenho da política pública representada no respectivo programa temático. O aspecto da qualidade não foi analisado para a maioria das metas selecionadas, por já ter sido examinado nos relatórios anteriores.

Do total de 1.136 metas presentes no PPA 2016-2019, foram examinadas, em relação a 2019, 131 (12%), pertencentes a 15 programas temáticos, selecionados por critérios de materialidade e relevância. Da amostra, **19 metas (15%) apresentaram problemas de confiabilidade**, tais como contabilização de casos de forma indevida e fragilidade na coleta dos dados, **tendo sido registrada distorção no Parecer Prévio referente às referidas falhas.**

Das metas analisadas, 29,8% foram alcançadas ou superadas e 36,7% atingiram resultado inferior a 50% do planejado.

Gráfico 15 – Alcance das metas, por faixa (em quantidade e percentual das analisadas)



Fonte: Elaboração própria.

Para algumas metas, o alcance decorreu da alteração de valores, por meio da Portaria-ME 6 12/2019, editada em 25 de novembro de 2019. Foi o caso de 4 das 22 metas analisadas do programa Educação de Qualidade Para Todos, sendo que outras 3 metas não foram alcançadas, mesmo após a redução dos valores pela referida portaria. Embora não expressamente proibida pela legislação que rege o PPA, **a alteração de metas a menos de dois meses do encerramento do plano contraria princípios basilares da boa governança pública, sobretudo a confiabilidade, comprometendo a avaliação do alcance das metas, razão pela qual foi tratada como impropriedade.**

Informações de desempenho deficientes não devem ser entendidas como falhas de menor importância, visto que maculam a transparência e distorcem a

base das escolhas públicas. Tais instrumentos devem ser confiáveis e úteis aos processos de tomada de decisão e prestação de contas e ao ciclo de políticas públicas (da formação da agenda a avaliação) e alocação de recursos públicos.

Importa destacar, ainda, o diagnóstico, realizado no âmbito da Prestação de Contas do Presidente da República, sobre as **lacunas, inconsistências e limitações do Sistema de Informações de Custos do Governo Federal (SIC)**. Não obstante a evolução gradativa nas possibilidades de reconhecimento e mensuração de custos, **faz-se necessária a implementação de iniciativas para fortalecer a informação gerencial de custos nos processos de tomada de decisão e alocação de recursos públicos, razão pela qual foi proposta recomendação.**

CONFORMIDADE FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Além de contribuir para a transparência da gestão, fornecendo informações sobre a atuação do governo federal, os exames efetuados pelo TCU visam a verificar a conformidade dessa atuação com as normas regentes no âmbito das finanças públicas. Para isso, são realizadas auditorias específicas e análises da Prestação de Contas do Presidente da República, com o fim de subsidiar a emissão do parecer prévio exigido no inciso I do art. 71 da Constituição Federal.

Assim, o Tribunal avaliou a adequação da gestão, no exercício de 2019, às normas que regem a execução dos orçamentos da União, em especial à Constituição Federal, à LDO 2019, à LOA 2019 e à LRF.

Não foram identificadas impropriedades ou irregularidades na gestão com relação aos seguintes pontos: abertura de créditos adicionais; aplicação mínima de recursos em ações e serviços públicos de saúde; aplicação do mínimo em manutenção e desenvolvimento do ensino; execução de despesas decorrentes de emendas parlamentares individuais e bancada estadual; execução de despesas do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais (OI); limites do NRF (Teto de Gastos); limites e parâmetros estabelecidos pela LRF (metas fiscais, contingenciamento, despesas com pessoal, operações de crédito, garantias e contragarantias, disponibilidades de caixa e inscrição em restos a pagar); cumprimento do art. 42 da LRF; e, por fim, execução de metas e prioridades do exercício previstas na LDO 2019.

Quanto aos demais itens de verificação, foram apontadas desconformidades, que estão sintetizadas na sequência.

Abertura de créditos adicionais (item 4.1.1.1)

Em 2019, houve abertura de créditos adicionais no montante de R\$ 454,9 bilhões, sendo 89% (R\$ 402,9 bilhões) referentes a remanejamento de dotação. Foram abertos, via créditos extraordinários, R\$ 402,8 milhões, em casos que respeitaram os critérios constitucionais de imprevisibilidade e urgência, sendo R\$ 269,71 milhões para assistência emergencial e acolhimento humanitário a pessoas advindas da Venezuela, R\$ 131,7 milhões para auxílio emergencial pecuniário a pescadores artesanais afetados pelo derramamento de petróleo na costa brasileira e R\$ 1,37 milhão de auxílio emergencial pecuniário assistencial a afetados pela calamidade de Brumadinho.

Mínimos da educação, saúde e irrigação (itens 4.1.1.2, 4.1.1.3 e 4.1.1.7)

Em 2019, a União aplicou R\$ 63,02 bilhões em despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, cumprindo, portanto, o mínimo exigido pelo art. 212 da Constituição de 1988, c/c os arts. 60 e 110 do ADCT, que foi de R\$ 52,67 bilhões no ano.

Quanto ao “mínimo constitucional da saúde”, em que pese o cumprimento ter sido demonstrado, verificou-se que, em 2019, dos R\$ 122,27 bilhões aplicados pela União, quase 67% (R\$ 81,53) foram executados de forma descentralizada, mediante repasses federais aos entes subnacionais previstos na LC 141/2012, sem que a União disponha

de mecanismos eficazes de monitoramento, avaliação e controle, fato que mereceu recomendação no Parecer Prévio.

Com redação dada pela EC 89/2015, o *caput* do art. 42 do ADCT dispõe que, dos recursos destinados à irrigação, a União aplicará, durante 40 anos, 20% na Região Centro-Oeste e 50% na Região Nordeste, preferencialmente no Semiárido. Em consulta ao Siafi, observou-se que 68,88% dos recursos destinados à irrigação foram direcionados à Região Nordeste e **18,8%, à Região Centro-Oeste, abaixo do mínimo constitucional de 20%, sendo consignada irregularidade.**

Verificou-se que os recursos aplicados na Região Nordeste foram preferencialmente destinados a projetos no Semiárido e que, no mínimo, 50% dos percentuais tiveram como público-alvo os agricultores familiares. Todavia, essas informações também não são oferecidas à sociedade com o grau desejável de transparência, o que representa um obstáculo para o controle social sobre o atendimento dos requisitos estabelecidos no art. 42 do ADCT. Assim, registrou-se **impropriedade acerca do uso de localizador nacional genérico para classificar despesas.**

Emendas parlamentares individuais e de bancada estadual (item 4.1.1.4)

Em 2019, foram empenhados 99,4% do montante ajustado de execução obrigatória para as emendas individuais (R\$ 49,5 milhões não foram empenhados) e 96,8% para as emendas de bancada estadual (R\$ 146,5 não foram empenhados). Em ambos os casos (emendas individuais e de bancada estadual), a execução financeira superou o mínimo exigido. Ao longo do exercício, foram impostos limites de

execução orçamentária e financeira, os quais foram restabelecidos nos montantes originais, pelo Decreto 10.079, de 23 de outubro 2019, e mantidos até o final do exercício.

É certo que as dificuldades operacionais devem ser consideradas, mas faz-se necessário **alertar que a execução inferior aos montantes exigidos e sem as devidas justificativas pode ensejar o registro de irregularidade no Parecer Prévio.**

Regra de Ouro (item 4.1.1.5)

Segundo o art. 167, inciso III, da Constituição Federal, é vedada a realização de operações de crédito 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. Tal princípio, comumente denominado Regra de Ouro das finanças públicas, visa a coibir o endividamento do Estado para custear despesas correntes e deve ser observado, tanto na elaboração e aprovação da LOA, com base nos valores propostos e autorizados, quanto após o encerramento do exercício, com base nos valores realizados.

Em 2019, pela primeira vez na vigência da Constituição de 1988, as operações de crédito superaram as despesas de capital, tanto em termos orçamentários quanto em termos de execução.

A LOA 2019 foi aprovada com R\$ 1.424 bilhões em operações de crédito estimadas e R\$ 1.175 bilhões em despesas de capital. A diferença (R\$ 249 bilhões) foi consignada como despesas condicionadas à aprovação legislativa por maioria absoluta via crédito adicional, na forma exigida pela Constituição.

Tabela 4 - Receitas e despesas condicionadas - LOA 2019

(R\$ milhões)

| Receita condicionada | | Despesa condicionada | |
|-----------------------------------------------------------------------------------|------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|------------------------|
| Fonte 944 - Títulos de responsabilidade do TN - Outras aplicações - CONDICIONADOS | 201.705,3 | Benefícios previdenciários urbanos do RGPS | 201.705,3 |
| | 30.000,0 | Benefícios de prestação continuada da Lei Orgânica de Assistência Social | 30.000,0 |
| | 6.551,1 | Subsídios e subvenções econômicas | 8.185,0 |
| | 8.185,0 | Transf. de renda diretamente às famílias em condição de pobreza - Bolsa Família | 6.551,1 |
| | 2.474,2 | Compensação ao Fundo do Regime Geral da Previdência Social (Lei 15.546/2011) | 2.474,2 |
| | Total 248.915,6 | | Total 248.915,6 |

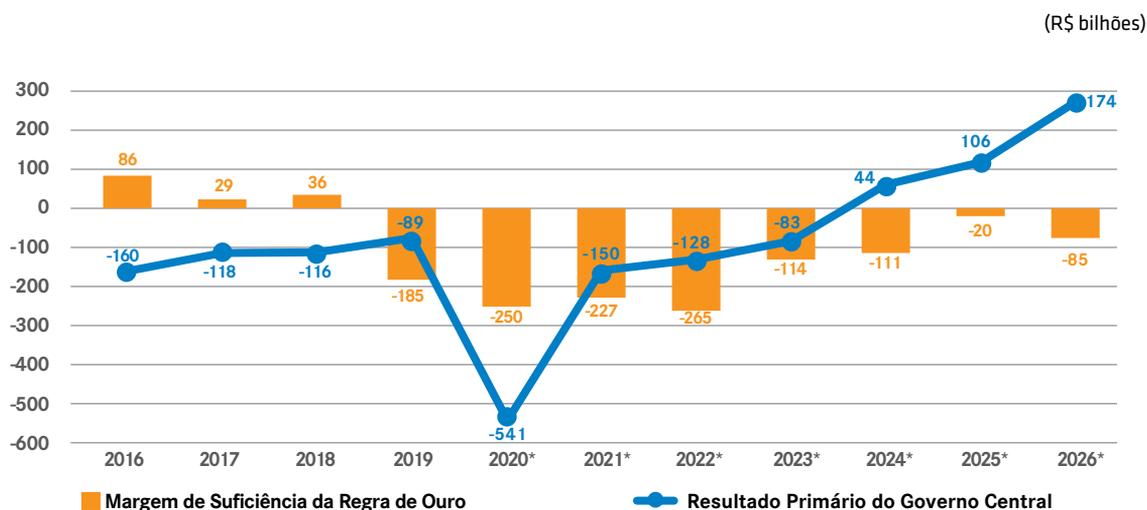
Fonte: Tesouro Gerencial.

Ao final do exercício, constatou-se um desequilíbrio de R\$ 185 bilhões, o qual não se coaduna com o postulado da Regra de Ouro, mas inferior aos R\$ 249 bilhões autorizados pelo Parlamento, considerando-se cumprida, portanto, a norma constitucional.

Destaque-se que, até 2018, a Regra de Ouro foi formalmente cumprida, mesmo no cenário fiscal deficitário, em meio à redução significativa de

investimentos e inversões financeiras da União, devido ao ingresso de receitas financeiras não recorrentes e amplo conceito de despesas de capital. Receitas como o resultado positivo do Bacen e os pagamentos antecipados do BNDES foram utilizadas para executar despesas com amortizações (tipo de despesa de capital) ou outras despesas financeiras (como juros da dívida), liberando fontes para o custeio de outras despesas de capital.

Gráfico 16 – Margem de suficiência da Regra de Ouro versus Resultado primário do governo central



Fontes: STN e Siga Brasil.

* As projeções para 2020 consideram os efeitos da pandemia causada pela covid-19. Para 2021 a 2026, as projeções não consideraram os efeitos da pandemia.

Com a escassez dos recursos a serem pagos antecipadamente pelo BNDES e as restrições impostas pela Lei 13.820/2019 às transferências de resultados do Bacen ao Tesouro Nacional (TN), as projeções indicam que as operações de crédito excederão as despesas de capital, pelo menos, até 2026. Ou seja, a partir de 2019, o país precisa contrair empréstimos para pagar despesas correntes, fato que se agrava no cenário de sucessivos *deficit* fiscais, potencializado pelos efeitos da pandemia referente à covid-19.

Foram apontadas, ainda, **duas impropriedades, referentes a falhas formais na apuração de itens da Regra de Ouro**, constantes do Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital, o qual integrou o Relatório Resumido da Execução Orçamentária da União do 6º bimestre de 2019 e a Prestação de Contas do Presidente da República do exercício de 2019.

Orçamento de Investimento das Empresas Estatais (item 4.1.1.6)

A execução das despesas constantes do OI respeitou, em 2019, os limites globais de dotação, autorizados por fonte e ação orçamentária.

Analizou-se, a partir de informações do Programa de Dispêndios Globais (PDG), enviadas pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest), se houve empresas que utilizaram aporte de capital para pagamento de despesa corrente. De acordo com as rubricas do PDG, identificou-se que 52 empresas tiveram *deficit* corrente (53% a mais do que as 35 empresas constatadas em 2018), sendo que, em 22 delas, o *deficit* foi maior que o caixa inicial, ou seja, não seria possível cobrir o *deficit* corrente com o caixa inicial.

Verificou-se que, assim como ocorreu em 2018, a Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebras) utilizou aportes de capital da União para cobrir o *deficit* corrente, fato tratado pelo TCU como indício de dependência. Na LOA 2020, a Telebras foi incluída nos OFSS, em virtude do enquadramento da empresa no conceito definido pelo art. 2º, inciso III, da LRF.

Destaque-se, ainda, que não foram examinados aspectos atinentes ao ambiente de negócios de cada empresa e que a análise se restringiu ao exercício de 2019, de modo que não foi verificado se os recursos da rubrica “disponível inicial” eram decorrentes de aportes de capital realizados em anos anteriores, o que também sinalizaria possível dependência.

Pela materialidade, merecem registro os aportes de capital, de R\$ 7,6 bilhões, realizados na Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron), estatal vinculada ao Ministério da Defesa (MD) cujo capital já pertence 100% à União, para aquisição de equipamentos navais a serem utilizados pela Marinha do Brasil. Verificaram-se indícios de que os aportes na empresa, em 2019, foram destinados à formação de caixa na estatal, a fim de que a empresa terceirizasse a fabricação de corvetas e aquisição de navio de apoio antártico, o que pode configurar afronta a normas que regem os aportes de capital da União em estatais não dependentes.

Diante dos indícios, a serem apurados em processo específico, e riscos que prática como essa representam ao cumprimento efetivo de normas orçamentárias e regras fiscais, emitiu-se **alerta ao Poder Executivo de que aportes a estatais não dependentes devem observar os princípios fundamentais da gestão fiscal responsável, nos termos estabelecidos no art. 1º da LRF e considerando as restrições decorrentes do art. 2º, inciso III, da mesma lei, bem como os arts. 173**

e 174 da Constituição Federal, os quais vedam a capitalização de estatais não dependentes como meio de evitar o devido processo orçamentário e cumprimento das regras fiscais, voltados para a preservação do equilíbrio intertemporal das contas públicas.

Teto de Gastos (item 4.1.1.8)

A EC 95/2016 instituiu o NRF, com vigência por 20 anos, fixando limites individualizados para as despesas primárias dos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União (MPU), do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e da Defensoria Pública da União (DPU). No exercício de 2019, o Teto de Gastos foi cumprido por todos os órgãos federais.

O ano de 2019 foi o último em que foi possível aos órgãos utilizarem a compensação prevista no art. 107, §§ 7º e 8º, do ADCT. Os órgãos do MPU e do Poder Judiciário, com exceção do Superior Tribunal de Justiça (STJ), precisaram utilizar a compensação para cumprir seus limites. Os demais (Poder Executivo, órgãos do Legislativo, STJ e DPU) adequaram suas despesas aos limites individuais sem recorrer à compensação.

Em que pese a regra ter sido cumprida, em 2019, foram noticiadas ocorrências que sinalizam a adoção de procedimentos que não se coadunam com os pressupostos do NRF e constituem verdadeiros riscos ao seu cumprimento.

Como já citado, a Emgepron recebeu R\$ 7,6 bilhões em aportes de capital da União, em 2019, para aquisição de equipamentos navais a serem utilizados pela Marinha do Brasil. Para além dos indícios de afronta à disciplina sobre aportes da União

em estatais não dependentes, a capitalização não sensibilizou o Teto de Gastos, que somente será impactado quando a Marinha pagar à Emgepron pela utilização dos equipamentos na modalidade de arrendamento.

A modelagem atípica constitui engenhosa medida que representa, objetivamente, escape à EC 95/2016 para se executar despesas em favor de órgãos da Administração direta, porque o texto constitucional prevê, como uma das exceções ao Teto de Gastos, as despesas com aumento de capital em estatais não dependentes. Assim, em que pese a medida não contrastar com a literalidade do texto constitucional, se adotada por outros órgãos, há risco de esvaziamento dos efeitos da EC 95/2016, pois despesas primárias seriam executadas à margem dos limites impostos pelo NRF.

Destacam-se, ainda, os compromissos assumidos que excederam as dotações orçamentárias, ordinárias ou decorrentes de créditos adicionais. Ou seja, obrigações geradas sem previsão orçamentária, as quais resultam em passivo que somente poderá ser honrado em orçamentos de exercícios futuros. Houve insuficiência orçamentária de R\$ 1,48 bilhão, em 2019, nas despesas do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) relacionadas a benefícios previdenciários. Tais despesas foram realizadas com dotação da LOA 2020, via elemento de despesa 92 – Despesa de Exercícios Anteriores (DEA), o que permitiu espaço fiscal, em 2019, para custear despesas primárias do mesmo montante.

Irregularidade semelhante ocorreu no custeio de obrigações com organismos internacionais. A dotação da LOA 2019 para tais compromissos foi inferior, em R\$ 561 milhões, às obrigações do exercício, de modo que o montante ficou sem o devido suporte orçamentário.

Registra-se, também, a Medida Provisória (MP) 900/2019, que visava à criação de um fundo privado para gerir recursos decorrentes de multas aplicadas por autoridades ambientais. Segundo a MP, os recursos do fundo e as respectivas despesas não comporiam o Orçamento Geral da União (OGU), conseqüentemente não seriam contabilizadas no Teto de Gastos nem estariam sujeitas aos demais controles orçamentários vigentes. Não obstante a vigência da MP ter se encerrado sem apreciação do CN, faz-se necessário o registro sobre a dissonância da medida em relação ao ordenamento que rege as finanças públicas e os riscos de ações dessa natureza para o compromisso com a responsabilidade e hígidez na gestão fiscal.

Outro fato digno de relato é o Projeto de Lei (PL) 7.063/2017 e seus apensados, intitulado Lei Geral das Concessões, que está pronto para ser apreciado pelo Plenário da Câmara dos Deputados (CD). Apesar de visar a modernizar as normas atinentes à concessão e permissão de serviços públicos, o projeto contém dispositivo que afronta regras e princípios de finanças públicas estabelecidos na Constituição Federal, notadamente ao dispor que editais de licitação poderão contemplar cláusula prevendo que o pagamento pela outorga “envolverá, ainda que sem relação com a prestação do serviço público, a obrigação de pagar a terceiro a execução, integral ou parcial, de obra pública, o depósito de recursos em conta vinculada para custeio de obra pública ou a dação ou cessão de bens”. Se aprovado, o dispositivo permitirá que, ao invés de ingressar como receita, parcela relevante da contrapartida financeira da concessão passe a ser adimplida mediante a assunção de compromisso por parte do concessionário com fornecedores privados, havendo conseqüente

realização de despesas públicas ao arrepio das leis orçamentárias.

As medidas acima não inviabilizaram o cumprimento formal do Teto de Gastos, em 2019. Contudo, caso adotadas reiterada e indiscriminadamente, fragilizam sobremaneira a credibilidade da norma, colocando em xeque sua finalidade precípua de conter o crescimento das despesas primárias em patamar compatível com a sustentabilidade das contas públicas. Com o crescimento real das despesas obrigatórias, nos últimos anos, e a pressão, cada vez maior, sobre a margem disponível para as despesas discricionárias, o risco de fragilização do NRF torna-se ainda mais elevado.

Nesse sentido, não basta o mero cumprimento formal do Teto de Gastos. É preciso que os princípios basilares da norma sejam observados. Do contrário, os impactos negativos podem extrapolar as fronteiras das finanças públicas, refletindo na macroeconomia do país e prejudicando a sustentabilidade da dívida. Além disso, a rigor, deve-se atentar para a existência de operações que, porventura, venham a ocorrer com o propósito de burlar a norma, pois sua real repercussão nas dimensões econômica e fiscal pode vir a caracterizar, de fato, afronta ao que determina a regra fiscal, motivando, inclusive, a responsabilização de agentes públicos.

Assim, **cabe alertar que a prática reiterada de ações que afastam os pressupostos do NRF pode afetar a credibilidade e eficácia da norma, como regra de contenção das despesas primárias, e acarretar violação ao próprio dispositivo constitucional.**

Cumprimento das metas fiscais (itens 4.1.2.1 e 4.1.2.2)

A meta fiscal de resultado primário fixada pela LDO 2019 foi de *deficit* primário para os OFSS, no valor de R\$ 139 bilhões, que representou 1,84% do PIB projetado à época. Foram estimadas receitas primárias de R\$ 1.543,2 bilhões (20,44% do PIB) e despesas primárias de R\$ 1.682,2 bilhões (22,28% do PIB).

Em obediência ao art. 8º da LRF, foi publicado o Decreto 9.711/2019, que dispôs sobre a programação orçamentária e financeira e estabeleceu o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2019, tendo como referência os valores fixados na LOA 2019. Ao longo do ano, o Decreto 9.711/2019 sofreu alterações, como resultado das reavaliações realizadas bimestralmente. Desta forma, foram realizadas restrições e ampliações nos limites de movimentação e empenho das despesas discricionárias, em consonância com a meta de resultado primário estabelecida.

Finalizado o exercício de 2019, verificou-se que o governo federal atingiu *deficit* primário de R\$ 78,6 bilhões, composto de *deficit* do governo central, de R\$ 88,9 bilhões, e *superavit* das empresas estatais federais, de R\$ 10,3 bilhões, o que comprova o cumprimento da meta fiscal.

O *superavit* das empresas estatais federais decorreu de capitalização, havida em dezembro, na Emgepron (R\$ 7,6 bilhões), na Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) (R\$ 1,5 bilhão) e na Telebras (R\$ 1,0 bilhão).

Receita corrente líquida e despesas com pessoal (itens 4.1.2.3 e 4.1.2.4)

A receita corrente líquida (RCL) cresceu, aproximadamente, R\$ 100 bilhões (12%), em relação a 2018, em parte decorrente de incremento na receita patrimonial resultante, especialmente, do recebimento de recursos da cessão onerosa e das rodadas de concessão de campos de petróleo, bem como da elevação da distribuição de dividendos de empresas nas quais a União tem participação societária, principalmente BNDES, Caixa Econômica Federal (CEF) e Banco do Brasil (BB).

Com relação aos limites de despesas com pessoal, verificou-se que, em 2019, todos os órgãos, individualmente, cumpriram os limites prudencial e máximo estabelecidos na LRF, considerando como limites dos órgãos da Justiça do Trabalho os fixados no Ato Conjunto-TST/CSJT 12/2015, cuja legalidade encontra-se sob a análise deste Tribunal.

A despesa líquida com pessoal (DLP), despesa bruta menos despesas não computadas, apresentou elevação, em termos correntes, de R\$ 9 bilhões, em relação aos gastos em 2018, ou seja, de 3%, sendo que, em termos reais, houve redução estimada de 1%. A RCL cresceu mais do que a DLP, de modo que o indicador DLP/RCL passou de 34,42%, em 2018, para 31,63%, em 2019.

Dívida consolidada líquida, operações de crédito e garantias e contragarantias (itens 4.1.2.5 a 4.1.2.7)

A dívida consolidada líquida (DCL) aumentou 11,88%, em relação a 2018, variação inferior ao crescimento da RCL, de modo que a relação DCL/RCL apresentou pequena redução (de 397,78%, em 2018, para 395,74%, em 2019). Registra-se que o projeto de resolução do Senado Federal (SF) 84/2007, que previa o limite de 350% para esse indicador, foi arquivado definitivamente, ao final de 2018.

Já a dívida mobiliária do TN (DM), que representa mais de 99% do total da dívida consolidada, aumentou R\$ 462 bilhões (8,13%), em 2019, variação também inferior à da RCL, de modo que o indicador DM/DCL passou de 705,78%, em 2018, para 678,66%, em 2019. Da mesma forma, o PL 54/2009, da CD, o qual previa limite de 650% da RCL, foi arquivado, de modo que ambos os indicadores carecem de limites legais.

Os limites e as condições para contratação de operações de crédito e concessão de garantias pela União foram estabelecidos, em 60% da RCL, pela Resolução do SF 48/2017. As operações de crédito contratadas em 2019 totalizaram R\$ 226 bilhões, 24,92% da RCL, enquanto as contragarantias concedidas pela União totalizaram R\$ 279,5 bilhões, 30,86% da RCL.

Disponibilidade de caixa e inscrição em restos a pagar (itens 4.1.2.8 e 4.1.2.8.1)

Em 2019, a disponibilidade líquida, antes da inscrição dos RPNP do exercício, era de R\$ 1.420,9 bilhões, tendo sido inscritos R\$ 78,5 bilhões em RPNP, restando, portanto, uma suficiência de R\$ 1.342,4 bilhões, o que aponta, em termos

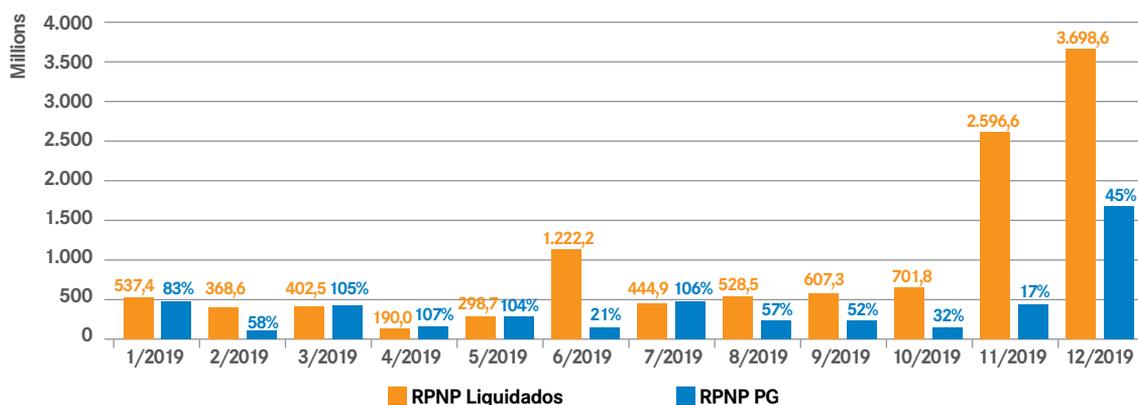
consolidados, para o cumprimento da regra do art. 42 da LRF. Quanto à verificação por grupos de destinação de recursos, a regra também foi cumprida pelo Poder Executivo federal, considerando os critérios adotados pelo TCU.

Liquidações de restos a pagar não processados em 2019 (item 4.1.2.8.2)

Foram liquidados, em 2019, R\$ 129 bilhões de RPNP, sendo R\$ 13,4 bilhões (19%) pelo Ministério do Desenvolvimento Regional

(MDR). Desse montante, R\$ 6,3 bilhões (47%) concentraram-se nos meses de novembro e dezembro.

Gráfico 17 – Liquidação de restos a pagar não processados pelo MDR – 2019



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados extraídos do Tesouro Gerencial.

Grande parte das liquidações do último bimestre foi feita por UGs da CEF, e 92% foram referentes a transferências voluntárias a estados, Distrito Federal e municípios, no âmbito de contratos de repasse ou instrumentos congêneres, cuja liquidação requer análise exaustiva de uma série de regras e exigências de execução.

O principal fundamento para as execuções foi a edição do Comunicado 26, de 15 de outubro de 2019, pelo Departamento de Transferências Voluntárias da União (Detru), que passou a orientar as UGs a realizarem a liquidação integral dos empenhos quando verificado o cumprimento de apenas três critérios: ausência de condição suspensiva, conclusão da

análise técnica e aceite do processo licitatório. Ou seja, o comunicado orientava que se realizasse a liquidação antes de cumpridos os requisitos para seu pagamento.

Contudo, a orientação vai de encontro aos critérios e às condições para liquidação de despesas definidos pela Lei 4.320/1964, pelo Decreto 93.872/1986 e por normativos da STN, órgão central de contabilidade e de administração financeira federal, nos termos dos arts. 12, 15 e 17 da Lei 10.180/2001. Assim, conclui-se que o Comunicado 26 do Detru orientou erroneamente as UGs sobre a liquidação de despesas relacionadas a transferências voluntárias, com impactos indesejáveis na execução orçamentária e financeira do exercício e nas demonstrações contábeis da União, como a superavaliação das variações patrimoniais diminutivas e, conseqüentemente, subavaliação do resultado patrimonial do período de reconhecimento do passivo.

Em decorrência, registra-se irregularidade decorrente de **liquidações integrais de RPNP relativos a transferências voluntárias sem a devida demonstração de que cumpriam os requisitos para pagamento**, em desacordo com a Portaria Interministerial 424/2016, as NBC TSP, o Manual Siafi, as orientações da STN e o art. 63 da Lei 4.320/1964.

Renúncias de receitas tributárias (item 4.1.2.9)

O Tribunal avaliou, também, a conformidade da instituição de renúncias tributárias, em 2019, com relação ao disposto nos arts. 150, § 6º, da Constituição Federal, 113 do ADCT (EC 95/2016), 14 da LRF e 114 e 116 da LDO 2019.

O dispositivo constitucional exige que os benefícios tributários sejam concedidos somente por lei específica que regule exclusivamente a matéria ou o respectivo tributo, sendo que o art. 113 do ADCT impõe que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro.

A LRF, por sua vez, acrescenta que a concessão ou ampliação desses benefícios devem conter estimativa do impacto orçamentário-financeiro; atender ao disposto nas LDOs; demonstrar que a renúncia foi considerada na estimativa de receita orçamentária e não afetará as metas de resultados fiscais ou, alternativamente, conter indicação de medidas de compensação tributária.

Adicionalmente, a LDO 2019 exige demonstração da memória de cálculo e correspondente compensação; consignação de objetivo, metas e indicadores relativos à política pública fomentada; justificação fundamentada para a aprovação do PL ou edição da MP; vigência máxima ou prorrogação do benefício por até cinco anos; redução do montante do benefício prorrogado em, pelo menos, 10% a.a.; e indicação do órgão responsável pela supervisão, pelo acompanhamento e pela avaliação.

Foram instituídas, em 2019, novas renúncias, no valor total estimado de R\$ 182,86 milhões, montante significativamente menor que o estimado para 2018, de R\$ 13,2 bilhões. O TCU analisou essas renúncias, quanto à observância das normas constitucionais e legais aplicáveis.

Quadro 1 – Atendimento aos requisitos para instituição das renúncias de receitas tributárias em 2019

| Legislação | ADCT (art. 113) | LRF (art. 14) | LDO 2019 (arts. 114 e/ou 116) | Constituição de 1988 (art. 150, § 6º) |
|----------------------|---------------------------|-------------------------|-----------------------------------------|-------------------------------------------------|
| Lei 13.799/2019 | Não | Não | * | Sim |
| MP 877/2019 | Não | Não | Não | Sim |
| MP 905/2019 | Não | Não | Não | Sim |
| MP 907/2019 | Sim | Sim | Não | Sim |
| Lei 13.970/2019 | Não | Não | Não | Sim |
| Decreto 9.897/2019 | * | * | * | * |
| Decreto 9.971/2019 | * | * | * | * |
| Portaria-ME 559/2019 | * | Sim | * | Sim |
| Portaria-ME 601/2019 | * | Sim | * | Sim |

Fonte: RFB.

* Não se aplica.

A Lei 13.799/2019 e as MPs 877, 905 e 907 de 2019 deixaram de observar um ou mais requisitos exigidos. Quanto à Lei 13.970/2019, houve veto integral ao PL 888/2019, mas o CN rejeitou o veto e a lei foi promulgada.

A despeito das deliberações desta Corte de Contas em anos anteriores, não houve atendimento integral aos requisitos para concessão e renovação de benefícios tributários em 2019. Ademais, em que pese tais exigências serem requisitos prévios para a exequibilidade das renúncias, nos casos das MPs 905 e 907 de 2019, o Poder Executivo sequer adotou providências saneadoras posteriores para conferir a devida adequação orçamentária e financeira às medidas.

Convém destacar o Acórdão 1.907/2019-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Raimundo Carreiro e proferido em sede de consulta realizada ao TCU, cujo item 9.1 assevera que:

(...) medidas legislativas que forem aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira e em inobservância ao que determina a legislação vigente, especialmente os arts. 167 da Constituição Federal, 113 do ADCT, 15, 16 e 17 da LRF e os dispositivos pertinentes da LDO em vigor, somente podem ser aplicadas se forem satisfeitos os requisitos previstos na citada legislação;

Cabe, portanto, consignar **irregularidade referente à inobservância de requisitos do ADCT, da LRF e da LDO 2019, quando da concessão ou ampliação de benefícios tributários na edição das MPs 877, 905 e 907 de 2019 e sanção da Lei 13.799/2019.**

O retorno à prática reiterada de concessões irregulares de renúncias tributárias demonstra que os alertas feitos por esta Corte de Contas não têm se mostrado suficientes, o que indica a necessidade

de que providências adicionais mais rigorosas sejam adotadas, com o propósito de conter, de forma consistente e perene, essa conduta reprovável na gestão dos recursos públicos federais.

Registra-se, ainda, que, em atenção ao art. 21, §§ 3º e 4º, alínea “b”, da LDO 2019, o Poder Executivo encaminhou ao CN plano de revisão de despesas e receitas, inclusive de incentivos ou benefícios de natureza financeira, tributária ou creditícia, para o período de 2019 a 2022. Entretanto, a situação superveniente da calamidade pública decorrente da pandemia do coronavírus pode dificultar a implementação da estratégia.

Despesas obrigatórias de caráter continuado (item 4.1.10)

A LRF define despesa obrigatória de caráter continuado (DOCC) como despesa corrente derivada de lei, MP ou ato administrativo normativo que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

O inédito acompanhamento das DOCCs, realizado pelo TCU, em 2019, constatou a dificuldade prática em se caracterizar uma despesa como obrigatória, bem como inexistência de informações consolidadas sobre a criação de DOCCs.

Foram analisados, no TC 031.445/2019-5 (relatado pelo Ministro Bruno Dantas e pendente de apreciação conclusiva pelo TCU), dez processos, tendo sido apontada **irregularidade referente à inobservância dos requisitos exigidos pelos arts. 169, § 1º, inciso II, da Constituição Federal, 113 do ADCT, 16 e 17 da LRF e 104, inciso IV, e 114 da LDO 2019**, quando da sanção da Lei

13.856/2019, que criou a UFNT, diante da inexistência de previsão, na LOA 2019, de criação dos cargos públicos propostos e ausência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro dos custos de implantação e funcionamento da universidade; indicação da origem dos recursos para seu custeio; demonstração das medidas compensatórias, na forma de aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa.

Ações de recuperação de créditos (item 4.1.2.11)

Um dos aspectos importantes da gestão fiscal da receita evidenciados na Prestação de Contas do Presidente da República é o conjunto de ações voltadas à recuperação de créditos, nas instâncias administrativa e judicial, em observância ao art. 58 da LRF. Registrou-se, em 2019, o montante de R\$ 4.218,3 bilhões em créditos com potencial recebimento (58,1% do PIB do ano ou R\$ 7.257 bilhões), crescimento de 11,7%, em relação ao valor de 2018. São R\$ 2.498,2 bilhões inscritos em dívida ativa, R\$ 1.509 bilhões com exigibilidade suspensa no âmbito de processos administrativos ou judiciais e R\$ 214,1 bilhões com exigibilidade suspensa em razão de parcelamento nas respectivas esferas.

O grau de realização da dívida ativa vem apresentando quedas anuais – 2,4%, em 2017, 2,2%, em 2018, e 1,9%, em 2019 –, o que decorre, em parte, de causas estruturais, como natureza ou categoria do crédito, restrições legais e aspectos econômicos e institucionais. Além disso, há fatores comportamentais decorrentes da edição, ao longo dos últimos anos, de sucessivos e generosos programas especiais de parcelamento tributário.

Faz-se necessário assinalar, também, **impropriedade acerca da insuficiência de informações relativas aos créditos da dívida ativa sob gestão da PGF**. Em que pesem os sucessivos aumentos anuais do controle da arrecadação no âmbito do sistema Sapiens Dívida, com crescimento, em relação ao correspondente exercício anterior, de cerca de 80%, em 2018, e 128%, em 2019, verifica-se que ainda são controlados fora do sistema Sapiens Dívida 63,5% do estoque e 58,9% da arrecadação. Há entidades que ainda controlam de forma manual ou por meio de sistemas próprios créditos inscritos de expressivas quantidade e materialidade.

Metas e prioridades LDO (item 4.1.3)

Conforme disposto na Constituição Federal, a LDO deve definir as metas e prioridades da Administração Pública federal para o exercício de sua vigência. As prioridades definidas pelo Anexo VII da LDO 2019 contemplaram 13 programas e 23 ações orçamentárias, além das metas inscritas no Plano Nacional da Educação (PNE) e ações relativas ao enfrentamento à violência contra a mulher.

Tabela 5 – Metas e prioridades 2019 – ações orçamentárias constantes do Anexo VII da LDO¹

| Ação | (R\$ milhões) | | | |
|-------------------------------------------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| | Dotação atual | Empenhado | Liquidado | Pago |
| 0509 – Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica | 773,29 | 760,98 | 611,25 | 609,07 |
| 8855 – Fortalecim. e Moderniz. das Instit. de Segurança Pública | 702,24 | 657,89 | 16,55 | 16,49 |
| 2723 – Policiamento Ostensivo nas Rodovias Federais | 335,64 | 330,92 | 153,63 | 151,01 |
| 2586 – Manutenção do Sistema de Emissão de Passaporte | 304,63 | 284,65 | 247,18 | 246,88 |
| 2726 – Prevenção e Repressão ao Tráfico Ilícito de Drogas | 292,69 | 278,19 | 133,44 | 133,12 |
| 2014 – Fomento à Pesq. e Desenvolv. em Áreas Básicas Estratégicas | 223,06 | 223,06 | 172,86 | 166,02 |
| 12QB – Implantação do Cemaden ² | 0,10 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Demais ações orçamentárias | 1.172,94 | 1.105,19 | 659,42 | 653,87 |
| Valor Total | 3.804,49 | 3.640,88 | 1.994,33 | 1.976,46 |

Fonte: TN.

1. Exclusive ações do Programa 2016 – de Políticas para as Mulheres e ações do PNE não constantes do Anexo VII da LDO 2019.

2. Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais (Cemaden).

As ações constantes do Anexo VII, de Prioridades e Metas da LDO 2019, tiveram execução orçamentária (empenhado em relação à dotação atualizada) de 95,7% e financeira (pago em relação ao liquidado) de 99,1%. O programa temático 2080 – Educação de Qualidade para Todos, que concentra as ações do PNE, teve execução orçamentária de 97,67% (R\$ 47,7 bilhões de R\$ 49,34 bilhões) e financeira de 99,62%. Já o programa temático 2016 – Política para as Mulheres apresentou execução orçamentária de 95,91% (R\$ 57,88 milhões de R\$ 60,35 milhões) e financeira de 100%.

No OGU, a execução orçamentária foi de 85,89%, ao passo que a financeira foi de 97,92%. Do exposto, é possível concluir que as prioridades e metas estabelecidas pela LDO 2019 tiveram execução orçamentária e financeira priorizada.

Bônus de Eficiência e Produtividade – Lei 13.464/2017 (item 4.2.1)

A partir de representação no âmbito do TC 005.283/2019-1, realizou-se inspeção para avaliar a conformidade do pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade (BEP) na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho. Concluiu-se que a instituição da referida parcela remuneratória da forma como ocorreu resultou em possível afronta à Constituição e inequívocas violações à LRF e às respectivas LDOs.

Verificou-se a exclusão dos valores recebidos a título de BEP da base de cálculo da contribuição previdenciária, em desacordo com os arts. 113 do ADCT e 14 da LRF.

A Lei 13.464/2017 foi aprovada conservando a metodologia de cálculo do BEP, contudo sem definir qual seria sua base de cálculo, de modo que inexistiu um valor absoluto sobre o qual os respectivos índices de eficiência institucionais iriam incidir. O Poder Executivo encaminhou ao TCU proposta de decreto com a definição de parâmetros delimitadores de bases de cálculo para o BEP da carreira Tributária e Aduaneira, entretanto a Constituição de 1988 exige que a remuneração de servidores públicos somente seja fixada ou alterada por lei específica.

Assim, a implementação do bônus variável exige a edição de lei formal específica, que veicule expressamente as bases de cálculo do BEP, acompanhada da demonstração do cumprimento das exigências legais acerca da criação/majoração de uma DOCC, nos termos dos arts. 16 e 17 da LRF.

Destacou-se, também, que eventual instituição de base de cálculo referenciada em índices móveis de arrecadação de determinadas receitas não se coaduna com os princípios do NRF, que é insensível à elevação de receitas.

Por meio do Acórdão 1.921/2019-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Bruno Dantas, o TCU fez determinações e recomendações ao Poder Executivo, mas, devido a pedido de reexame interposto e cujo mérito está pendente de julgamento, os efeitos de diversos itens do referido Acórdão estão suspensos.

Registre-se, ainda, que, a partir de 2019, o TCU passou a realizar, de forma permanente, fiscalização do tipo acompanhamento, com o objetivo de verificar a conformidade dos requisitos legais para criação de despesas obrigatórias de caráter continuado, como é o caso do BEP, buscando

atuação tempestiva que previna eventuais danos ao erário ou permita correção mais célere, caso sejam constatadas irregularidades.

Compromissos sem cobertura orçamentária (item 4.2.2)

O TCU analisou, ainda, o cumprimento de um dos postulados basilares do Direito Financeiro, consagrado no art. 167, inciso II, da Constituição Federal: a vedação à realização de despesas e assunção de obrigações que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

Os direitos assegurados pela Constituição que constituem dever do Estado são demanda progressiva cujo pleno atendimento está sujeito à reserva do financeiramente possível, nas acepções fática e jurídica. A peça orçamentária concentra as alocações de recursos e apresenta as escolhas públicas feitas pelo CN, legítimo representante da sociedade. A LOA autoriza e fixa limites de despesas, podendo ser alterada via créditos adicionais, desde que cumpridas as exigências normativas.

Dada a relevância, o instituto protegido pelo art. 167, inciso II, da Constituição de 1988 é disciplinado em normas infraconstitucionais, e as consequências de seu descumprimento possuem repercussão na LRF, na Lei de Improbidade Administrativa e na esfera penal, razão pela qual a LDO 2019 vedou a adoção de qualquer procedimento que viabilize a realização de uma despesa sem observar a referida disponibilidade.

Conforme já citado na análise sobre as medidas que contrariam os pressupostos do Teto de Gastos,

houve insuficiência orçamentária de R\$ 1,48 bilhão, em 2019, nas despesas do INSS referentes a benefícios previdenciários, de modo que foi necessário honrar a despesa com dotação da LOA 2020, via elemento de despesa 92 – Despesa de Exercícios Anteriores (DEA), em razão de falhas no processo de alocação orçamentária ao final do exercício encerrado.

No mesmo sentido, **a assunção de obrigações com organismos internacionais, em 2019, excedeu em R\$ 561,3 milhões a dotação do exercício**.

Foram, portanto, consignadas duas irregularidades no Parecer Prévio, em virtude da realização de despesas com benefícios previdenciários e assunção de obrigações com organismos internacionais em montante superior aos créditos orçamentários e adicionais do exercício, o que permitiu que houvesse espaço fiscal, em 2019, para custear outras despesas primárias no mesmo montante.

Destaque-se a importância de coibir esse tipo de infração constitucional, em virtude da violação de múltiplos princípios da gestão fiscal responsável, em face do comprometimento do planejamento fiscal, que enseja reflexos nos resultados fiscais, no nível de endividamento público, na Regra de Ouro, no Teto de Gastos e nos orçamentos futuros, podendo fragilizar sobremaneira a hígidez das contas públicas.

AUDITORIA DO BALANÇO GERAL DA UNIÃO

A auditoria do BGU referente ao exercício de 2019 teve o intuito de verificar se as demonstrações consolidadas da União refletem, em todos os aspectos relevantes, a situação patrimonial e os resultados financeiro, patrimonial e orçamentário da União em 31 de dezembro de 2019.

O escopo do trabalho é o exame da confiabilidade, integridade e fidedignidade das demonstrações contábeis consolidadas do governo federal. Frise-se que as constatações se referem somente ao aspecto contábil das transações e aos saldos auditados.

A auditoria foi conduzida em consonância com as NAT, o Manual de Auditoria Financeira (MAF) do TCU, as NBC TSP, as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Issai), atinentes a Auditoria Financeira e emitidas pela Intosai, e, subsidiariamente, as Normas Internacionais de Contabilidade para o Setor Público (*International Public Sector Accounting Standards* – IPSAS).

Os objetivos da auditoria no BGU são obter segurança razoável de que as demonstrações contábeis, tomadas em conjunto, estão livres de distorções relevantes, independentemente de serem causadas por fraude ou erro, e emitir relatório de auditoria contendo a opinião. Segurança razoável significa um alto nível de segurança, mas não uma garantia de que a auditoria realizada de acordo com as normas brasileiras e internacionais de auditoria detecte todas as eventuais distorções relevantes existentes.

Com base na análise detalhada no capítulo 5 deste Relatório, a equipe técnica concluiu que não seria possível emitir opinião sobre a totalidade das demonstrações contábeis integrantes do BGU 2019.

A Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) consignou ter havido limitação aos trabalhos, o que impediu a obtenção de evidência apropriada e suficiente para fundamentar a conclusão sobre a fidedignidade das informações referentes ao crédito tributário, à dívida ativa, à arrecadação tributária e aos riscos fiscais tributários registrados ou evidenciados nas demonstrações contábeis do ME e do FRGPS de 2019. A limitação aos exames atingiu R\$ 1,2 trilhão em créditos a receber da União e R\$ 541 bilhões em receitas tributárias com impostos e em receitas de contribuições.

Não obstante os fatos trazidos pela equipe de fiscalização, cabe ressaltar alguns aspectos institucionais relevantes para que esta Corte de Contas possa emitir seu parecer prévio.

Trata-se, em essência, de buscar reconhecer o contexto em que a Administração Pública atua, evidenciando circunstâncias, registrando avanços e, sobretudo, elaborando juízo de ponderação entre as conclusões da equipe de auditoria financeira e a conduta dos responsáveis pela gestão e transparência das contas públicas.

Reputo que as limitações relatadas no capítulo 5 deste Relatório se assemelham às que levaram o TCU, ao apreciar as Contas de Governo de 2018, a alertar a Casa Civil sobre a necessidade de adotar medidas capazes de viabilizar a auditoria das demonstrações financeiras federais, de forma a assegurar a emissão de opinião sobre as futuras prestações de contas do Presidente da República.

Em decorrência da atuação deste Tribunal, os órgãos jurisdicionados adotaram várias medidas

tendentes a sanar os problemas identificados pelas auditorias financeiras, culminando no entendimento, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e Consultoria-Geral da União, favorável ao compartilhamento de dados protegidos por sigilo fiscal com este Tribunal e a CGU. Referido entendimento foi consolidado pela AGU, por meio do Parecer Vinculante-AM 8, de 18 de outubro de 2019, regulamentado, em seguida, pelo Decreto 10.209, de 22 de janeiro de 2020.

Esses avanços permitem vislumbrar a superação, ao menos sob o ponto de vista jurídico, do histórico conflito entre TCU e Receita Federal acerca do compartilhamento, com o controle externo, de informações protegidas por sigilo fiscal.

Desta forma, cumpre reconhecer que o ME, sobretudo durante o exercício de 2019, a que se referem estas contas, envidou esforços necessários no sentido de permitir a auditabilidade sobre as demonstrações contábeis administradas pela RFB.

Não obstante sejam necessárias providências e um considerável esforço operacional para a completa reversão do quadro anterior, é certo que as medidas encetadas revelam expressiva mudança na compreensão do Poder Executivo federal sobre o sigilo fiscal oposto aos órgãos de controle, o que permite vislumbrar maior transparência e efetividade na fiscalização da matéria.

Tendo em vista esse conjunto de fatos, que permitem sopesar o rigor metodológico da auditoria financeira do Tribunal, que se alinha às normas e aos padrões internacionais da área, com os relevantes avanços institucionais alcançados, conclui-se, de um lado, que é impossível emitir opinião quanto à totalidade das informações do BGU de 2019, mas, de outro, que, exceto quanto às distorções e

sobretudo limitações destacadas previamente, as demonstrações contábeis consolidadas da União de 2019 representam adequadamente a posição patrimonial consolidada da União em 31 de dezembro de 2019 e os resultados consolidados orçamentário, financeiro e patrimonial do exercício de 2019.

Além disso, por serem significativos na auditoria realizada, destacam-se, também, os seguintes assuntos de auditoria:

- impossibilidade de atestar os valores de provisões para perdas judiciais/administrativas e passivos contingentes (item 5.2.4.3);
- deficiências nas projeções atuariais do RGPS, RPPS e SPSMFA (item 5.2.4.4);
- insuficiência de constituição de provisão sobre as prováveis obrigações da União com honra de garantias concedidas em operações de crédito contratadas por estados, estimada em até R\$ 53,5 bilhões, e ausência de ajustes para perdas referentes aos direitos de execução de contragarantias (item 5.2.4.5);
- subavaliação do passivo, estimada em R\$ 601,8 bilhões, em virtude de deficiências nas projeções atuarias do RPPS e SPSMFA (5.3.1.3);
- não registro do estoque de empréstimos e financiamentos pelo custo amortizado, provocando uma superavaliação do passivo em valor estimado de R\$ 29 bilhões (item 5.3.1.8);
- ausência de atualização, pela taxa Selic, dos saldos transferidos pela União como Adiantamento para Futuro Aumento da Capital (AFAC), provocando uma subavaliação de R\$ 2 bilhões do Ativo Realizável a Longo Prazo (5.3.1.5); e

- superavaliação da Despesa Orçamentária com Juros e Encargos da Dívida Pública Mobiliária Federal, em valor estimado de R\$ 45 bilhões, com correspondente subavaliação da despesa orçamentária com amortização (5.3.2.1).

Entende-se como distorção a diferença entre a informação contábil declarada e a requerida, considerando a estrutura de relatório financeiro aplicável, no que concerne ao valor, à classificação, à apresentação ou à divulgação de um ou mais itens das demonstrações, alterando a percepção do leitor sobre as informações ali contidas.

Além das distorções identificadas, foram constatadas, também, deficiências nos controles internos, cujos reflexos ocasionaram inconsistências nos

registros contábeis, com prejuízo à confiabilidade, verificabilidade e representação fidedigna da informação contábil.

Não obstante tais constatações, cumpre registrar que as ações dos órgãos e das entidades da Administração Pública federal no sentido de cumprir as recomendações advindas da auditoria financeira do TCU têm se revelado importante mecanismo de aprimoramento dos registros da contabilidade pública. Como exemplo, destaco o efetivo registro contábil, em março de 2020, de passivos atuariais do SPSMFA, no valor de R\$ 467,5 bilhões, referentes às despesas futuras com militares inativos, e de R\$ 123,3 bilhões, referentes às pensões militares, mencionados nas notas explicativas do balanço de 31 de dezembro de 2019.

MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES SOBRE AS CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA DE 2015 A 2018

No âmbito do Relatório sobre as Contas do Presidente da República, o TCU emite recomendações e alertas aos órgãos e às entidades responsáveis pela conformidade na execução dos orçamentos e gestão dos recursos públicos federais e confiabilidade das informações contábeis, buscando assegurar a transparência das contas públicas e observância dos princípios que regem a Administração Pública. Nesse sentido, uma das diretrizes do Relatório sobre as Contas do exercício de 2019 foi o monitoramento das deliberações veiculadas nas Contas de 2015 a 2018.

Assim, conforme os resultados sintetizados na tabela seguinte, de um total de 51 recomendações abrangidas pelo escopo final do presente monitoramento, 24 foram consideradas plenamente atendidas; 20, em atendimento; 4 não foram atendidas; 1 não é mais aplicável; e 2 não são monitoráveis. Quanto aos nove alertas, o monitoramento consistiu em verificar sua observância, com base no relato das providências tomadas pelo Poder Executivo federal.

Tabela 6 – Nível de atendimento das deliberações

| Exercício | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | Total |
|------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| Recomendações | | | | | |
| Atendida | 1 | 3 | 4 | 16 | 24 |
| Parcialmente atendida | - | - | - | - | - |
| Em atendimento | 2 | 8 | 4 | 6 | 20 |
| Não atendida | 1 | - | 2 | 1 | 4 |
| Não aplicável | - | - | - | 1 | 1 |
| Não monitorável | - | - | - | 2 | 2 |
| Total | 4 | 11 | 10 | 26 | 51 |
| Exercício | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | Total |
| Alertas | | | | | |
| Observado | - | - | - | - | - |
| Observado parcialmente | - | 1 | 2 | 4 | 7 |
| Não observado | - | - | - | - | - |
| Não aplicável | - | - | 1 | - | 1 |
| Não monitorável | - | - | - | 1 | 1 |
| Total | - | 1 | 3 | 5 | 9 |

Fonte: Elaboração própria.

Destaque-se que não houve alertas na situação “não observado” e as quatro recomendações “não atendidas” consistiram, em resumo, na adoção de providências pelo Poder Executivo federal para:

- quitar o passivo existente, com instituições financeiras, decorrente de tarifas na operacionalização de políticas públicas e programas do governo (6.1.4 de 2015);
- assegurar que a União aplique, no mínimo, 20% dos recursos destinados à irrigação na Região Centro-Oeste (6.3.2 de 2017);
- garantir e comprovar a aplicação do mínimo citado no item anterior (6.4.3 de 2017);
- promover a atualização anual das estimativas de impacto fiscal para as ações judiciais que possuam classificação de risco provável e possível, conforme a Portaria-AGU 40/2015; e inclusão do número da ação judicial na nota encaminhada, para fins de atualização do Anexo de Riscos Fiscais da LDO, em observância ao princípio da transparência (6.3.16 de 2017), direcionada à Casa Civil da Presidência da República em conjunto com a AGU.

Não obstante as quatro recomendações não atendidas, o desempenho apurado, em face do presente monitoramento, revela que os órgãos e as entidades do Poder Executivo federal estão envidando esforços para implementar as medidas sugeridas pelo

TCU por ocasião do Parecer Prévio. Com efeito, quase todas as recomendações e os alertas proferidos por esta Corte de Contas ensejaram a adoção de ações preventivas, corretivas ou de aprimoramento da gestão, com o propósito de evitar irregularidades, sanar distorções e impropriedades e aperfeiçoar procedimentos que assegurem a conformidade na execução orçamentária e gestão dos recursos públicos federais, bem como confiabilidade das informações contábeis da União.

Tendo em vista os benefícios decorrentes da atuação tempestiva e recorrente do Tribunal, cumpre informar que as recomendações consideradas nas situações “não atendida”, “parcialmente atendida” e “em atendimento”, bem como os alertas considerados “não observado” ou “parcialmente observado”, serão objeto de novo monitoramento, por ocasião do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República do exercício de 2020.

CONCLUSÃO

Feita essa síntese do Relatório sobre as Contas prestadas pelo Presidente da República referentes ao exercício de 2019 e antes de apresentar a conclusão final sobre as opiniões a serem emitidas pelo TCU em seu Parecer Prévio, cumpre tecer alguns comentários finais sobre a situação atual das finanças públicas da União.

O arcabouço normativo brasileiro previu uma série de princípios e regras que devem nortear a atuação dos governantes, com o objetivo de zelar pela higidez das contas públicas e garantir condições para que a estrutura administrativa do Estado funcione de forma adequada, entregando aos cidadãos os bens e serviços públicos assegurados pela Constituição Federal. Nesse sentido, a LC 101/2000 estatuiu, logo em seu primeiro artigo, a transparência e o planejamento como pressupostos basilares da gestão fiscal responsável. Tais pressupostos devem orientar a ação governamental, para que seja capaz de prevenir riscos e corrigir desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas.

Em 2019, a gestão fiscal ocorreu em um contexto macroeconômico ainda desafiador, em que pese a melhoria de alguns indicadores. Houve crescimento real de 1,1% do PIB, enquanto o PIB real *per capita* cresceu 0,3%, mantendo-se o baixo desempenho apresentado em 2017 e 2018, precedido de taxas negativas, de 2014 a 2016. Por seu turno, a carga tributária, em percentual do PIB (33,17%), foi a maior observada, de 2010 a 2019. As receitas tributárias cresceram nas três esferas, com destaque para a municipal.

A inflação do exercício (4,31%) foi superior ao centro da meta (4,25%). Porém, a taxa de juros Over/Selic, que foi de 14,15%, em 2015, encerrou 2019 em 4,5% e, já em 2020, sofreu três cortes, estando, atualmente, no patamar histórico de 3%, em meio às medidas de enfrentamento à pandemia do novo coronavírus.

Quanto aos níveis de emprego, a taxa de desocupação média anual diminuiu, em 2019, mas permaneceu

alta, 11,9%, ante 6,8%, em 2014. Enquanto o rendimento médio real anual tem crescido, desde 2013, chegando a R\$ 2.354, a quantidade de pessoas ocupadas no setor privado com carteira de trabalho assinada diminuiu de 2014 a 2018, encerrando 2019 com pequena alta.

Os desafios para consolidar a ainda tímida trajetória de recuperação da economia brasileira em 2019 certamente serão maiores a partir de 2020, devido aos efeitos da pandemia da covid-19. Paralelamente e intrinsecamente relacionados a eles, estão os desafios no campo fiscal, os quais já se mostravam preocupantes ao final de 2019.

O Brasil apresenta sucessivos *deficit* primários, desde 2014. O resultado primário do governo central, em 2019, foi deficitário em R\$ 88,9 bilhões, em que pese a realização de receitas extraordinárias vultosas, como as decorrentes do leilão de excedentes da cessão onerosa de petróleo. Ao mesmo tempo, a despesa primária, em percentual do PIB, permanece relativamente estável, nos últimos cinco anos, sendo que apenas parte das reformas para reduzir esse percentual foi implementada em 2019 (a da previdência). O país registra *deficit* nominais superiores a R\$ 400 bilhões por ano, desde 2015, tendo alcançado *deficit* nominal de R\$ 399 bilhões, em 2019.

A análise sobre a Prestação de Contas do Presidente da República referente a 2019 evidencia uma série de riscos ao esforço de se restaurar o equilíbrio das contas públicas, os quais tendem a se agravar consideravelmente no contexto da pandemia, que marca a emissão do parecer prévio sobre as referidas contas.

Observa-se, ainda, alto volume de benefícios tributários, financeiros e creditícios, R\$ 348,4 bilhões,

25,9% da receita primária líquida ou 4,8% do PIB. A maior parte desses benefícios decorre de desonerações de natureza tributária (R\$ 308,4 bilhões), com significativo impacto sobre as receitas tributárias, principais fontes para financiamento das despesas públicas. Como esses benefícios têm efeito fiscal similar à despesa direta, é imprescindível que haja avaliação dos potenciais benefícios sociais e econômicos frente aos custos estimados, com vistas a definir se uma renúncia deve ser instituída, prorrogada, alterada ou extinta.

Apesar disso, houve, em 2019, concessão ou ampliação de renúncias de receitas em desacordo com os critérios legais exigidos – estimativa de impacto orçamentário e financeiro, medidas de compensação, prazo de vigência e redução gradual do benefício até sua extinção –, os quais buscam mitigar o impacto fiscal decorrente da redução de receitas. Além disso, são requisitos para o debate político informado e transparente, que deve permear toda a sociedade, com potencial para afetar a própria aprovação de medidas cujo custo deve ser de prévio e amplo conhecimento dos atores políticos.

Medidas semelhantes são exigidas para criação de DOCCs. E, igualmente, verificou-se a criação de DOCC sem estimativa de impacto orçamentário-financeiro, indicação da origem dos recursos e demonstração das medidas de compensação. Da mesma forma que ocorre no caso das renúncias, a criação de despesas que onerarão as contas públicas de forma permanente deve receber atenção especial da sociedade e do Parlamento, assim como ser ponderada à luz dos custos que geram e das compensações que requerem. Por conseguinte, também nesse caso, mostra-se preocupante a persistência da falta de transparência e rigor no cumprimento das regras procedimentais para a criação de despesas públicas.

Tendo em vista seu impacto para a sustentabilidade das contas públicas, o resultado previdenciário tem análise destacada no relatório. O *deficit* previdenciário dos regimes públicos federais em conjunto alcançou R\$ 318,2 bilhões, em 2019. Desde 2011, o *deficit* se deteriorou a uma taxa média de 11,9% a.a., ao passo que a despesa não previdenciária aumentou, em média, 1,6% a.a. A parcela da previdência no total das despesas primárias, que era de 45%, em 2010, passou para 53%, em 2017, percentual que se repete até 2019.

Diante do agravamento da situação fiscal da União, foi instituído o chamado Teto de Gastos, com a publicação da EC 95/2016, que impede o crescimento real de despesas primárias. A partir de 2017, a regra deixou mais evidente a proporção das despesas obrigatórias no orçamento federal e, desde então, o crescimento dessas despesas pressiona cada vez mais o cumprimento do Teto de Gastos. Assim, ao tempo em que a regra se mostra como âncora relevante e necessária para evitar o crescimento insustentável das despesas primárias, fica mais evidente a compressão das despesas discricionárias, com risco de comprometimento da capacidade operacional dos órgãos federais para prestação de serviços públicos aos cidadãos.

Diante disso, tem-se disseminado a busca por medidas alternativas para se evitar o Teto de Gastos, como as que foram detectadas em 2019, as quais colocam a credibilidade da regra em risco. Embora não afrontem a literalidade do texto constitucional, tais medidas configuram, objetivamente, escape à norma do Teto de Gastos e, se adotadas reiterada e indiscriminadamente, podem esvaziar os efeitos da EC 95/2016, visto que despesas públicas com impacto primário seriam executadas à margem dos limites do NRF, pressionando o endividamento público e comprometendo a sustentabilidade fiscal.

Para além de fragilizarem o Teto de Gastos, os artifícios verificados em 2019 afrontam outras normas de natureza fiscal, igualmente relevantes para assegurar o controle, a transparência e, em última instância, a conformação das despesas ao compromisso intertemporal de equilíbrio das contas públicas.

A insuficiência orçamentária de R\$ 1,48 bilhão nas despesas do INSS referentes a benefícios previdenciários e assunção de obrigações com organismos internacionais em valores superiores à dotação do exercício (R\$ 561,3 milhões a mais) violam a vedação constitucional de que despesas excedam os créditos orçamentários ou adicionais. Ou seja, na prática, foram realizadas despesas e assumidas obrigações sem previsão orçamentária e todos os pressupostos nela envolvidos, a exemplo de aprovação pelo CN, observância das metas fiscais, sujeição ao Teto de Gastos e possibilidade de contingenciamento.

A MP 900/2020, em que pese não convalidada pelo CN, e o PL 7.063/2017, pronto para ser apreciado pelo Plenário da CD, também tratam de mecanismos que, além de contornar a regra do Teto de Gastos, acabam por afastar esses pressupostos. Fragilizam-se, assim, a integridade e credibilidade de normas fundamentais para garantir que os recursos públicos estejam disponíveis para serem usados como fonte de financiamento de políticas públicas e sejam alocados de forma eficiente, considerando todo o universo de despesas que compõem o orçamento da União.

Por seu turno, a capitalização, em R\$ 7,6 bilhões, da Emgepron, empresa estatal não dependente vinculada ao MD, embora formalmente compreendida entre as exceções ao Teto de Gastos, representou, objetivamente, a realização de despesas que não

seriam possíveis de outra maneira, tendo em vista as restrições da norma. Os aportes foram realizados para aquisição de equipamentos para um órgão da Administração federal direta, a Marinha do Brasil, e não para aumento típico da capacidade operacional da própria empresa. Para além disso, os indícios apontam que a operação tenha ocorrido em desacordo com a condição de empresa estatal não dependente, o que será devidamente apurado em ação de controle específica.

Referidos artifícios podem parecer, à primeira vista, meras acomodações à realidade imposta pelas restrições normativas. Na prática, contudo, concorrem para a perda de credibilidade da única regra fiscal que hoje, a despeito de possíveis necessidades de revisões e aprimoramentos, é capaz de sinalizar para a solvência da dívida pública no longo prazo. O país já enfrentou situações semelhantes no passado, em que regras fiscais eram formalmente cumpridas, por meio de mecanismos que, muito embora respaldados juridicamente, levavam paulatinamente à perda de confiança da sociedade e dos agentes do mercado nas contas públicas, com consequências nefastas para a situação fiscal. Este Tribunal apontou referidos casos e não se omitiu em alertar para os riscos envolvidos nesse tipo de conduta, mormente nos Relatórios sobre as Contas prestadas pelo Presidente da República. Da mesma forma, cumpre agora o papel de vigilância, apontando que determinados caminhos não devem ser novamente trilhados, sob pena de vermos aprofundar uma crise que já se mostra bastante desafiadora. Assim, não é demasiado lembrar: se as regras fiscais não se mostram adequadas, que sejam aprimoradas pelo processo legislativo apropriado; enquanto vigerem, contudo, que sejam respeitadas, não apenas formalmente, mas em sua essência, sem manobras que intentem deludir a sociedade e os agentes econômicos, mas terminem, ao cabo, revelando falta

de compromisso com a responsabilidade fiscal e o próprio ordenamento constitucional.

Por oportuno, registra-se que, na análise do OI das empresas estatais não dependentes – isto é, aquelas que não dependem de recursos da União para arcar com despesas de custeio e pessoal – observou-se que a Telebras, assim como ocorreu em 2018, utilizou aportes de capital para cobrir *deficit* corrente, o que a enquadra no conceito de empresa estatal dependente do art. 2º, inciso III, da LRF. Na LOA 2020, a Telebras já está classificada nos OFSS e, portanto, sujeita às mesmas regras aplicadas a estatais que dependam de recursos da União para manter sua capacidade operacional.

Outra regra fiscal cujo cumprimento ocorreu de forma excepcional em 2019 foi a chamada Regra de Ouro. Pela primeira vez na vigência da Constituição Federal de 1988, as operações de crédito foram maiores que as despesas de capital: na aprovação da LOA, a diferença foi de R\$ 249 bilhões e, ao final do exercício, R\$ 185 bilhões. Assim, de forma inédita, foi lançada mão da única medida prevista para contornar o descumprimento da Regra de Ouro, que é a aprovação, por maioria absoluta do CN, de crédito adicional com finalidade precisa. A projeção do TN é de que as operações de crédito superem as despesas de capital, pelo menos até 2026, o que significa que o país não conseguirá honrar suas despesas correntes sem ter que recorrer a empréstimos.

Esse conjunto de fatores torna a situação das contas públicas federais extremamente delicada, com desdobramentos nos demais entes federativos. A constante elevação das despesas primárias obrigatórias da União, especialmente despesas previdenciárias, comprime a capacidade de investimento do governo, o que dificulta a

implantação de infraestrutura necessária para o aquecimento da economia do país. Além disso, políticas públicas sociais importantes para o cidadão podem sofrer prejuízos, em virtude da impossibilidade de aplicação de recursos em despesas de natureza discricionária.

Por outro lado, a solução do desequilíbrio fiscal por meio da expansão da arrecadação também é tarefa árdua, sobretudo considerando o cenário atual de pandemia, decorrente do coronavírus, o qual exige medidas de enfrentamento relacionadas à saúde e economia. Com efeito, além de conter o avanço da doença e tratar os casos de infecção, faz-se necessário socorrer financeiramente os setores e, sobretudo, a população afetada, sem prejuízo de continuar prestando serviço público de qualidade em áreas nas quais não pode haver interrupção.

Nesse contexto, as medidas que estão sendo adotadas em diversas áreas aumentam sobremaneira a despesa pública. Essas despesas naturalmente constituem situação excepcional e não se sujeitam às mesmas regras fiscais e orçamentárias de uma situação de normalidade. Entretanto, esse cenário excepcional não deve ser entendido como um abandono do equilíbrio fiscal e da trajetória sustentável da dívida pública, condições fundamentais para que o Estado seja capaz de implementar suas políticas públicas, para atender às necessidades dos cidadãos em todas as áreas, como educação, saúde e segurança pública. É preciso lembrar que regras de finanças públicas não são um fim em si mesmas. Ao contrário, a observância dessas normas tem o potencial de trazer benefícios concretos, no curto, médio e longo prazos, em termos de recursos para a consecução dos programas governamentais e, assim, oferecer condições para a melhoria da qualidade de vida da população de forma compatível com a sustentabilidade fiscal.

Diante disso, e em que pese o contexto de crise, cumpre ressaltar as melhorias relevantes ocorridas na condução da gestão orçamentária e fiscal na União decorrentes da atuação desta Corte nos últimos anos, especialmente no âmbito dos relatórios e pareceres prévios sobre as Contas presidenciais de 2015 a 2018. Verificou-se alto grau de aderência dos órgãos e das entidades do Poder Executivo federal às deliberações do Tribunal, o que resultou em evidente aperfeiçoamento da transparência sobre as decisões, em termos de política fiscal, elevando a confiabilidade da gestão, das estatísticas fiscais e das demonstrações financeiras.

Ademais, destaca-se que, ao longo do exercício de 2019, o Tribunal realizou trabalhos bimestrais com o objetivo de acompanhar as receitas primárias, as despesas primárias impactantes, o resultado primário e o contingenciamento, no tocante ao cumprimento das disposições da LDO, da LOA e da LRF, além de avaliar aspectos relacionados ao cumprimento da Regra de Ouro e do Teto de Gastos. Por meio dessas fiscalizações, o Tribunal atuou tempestivamente, ao expedir deliberações para o Poder Executivo com o intuito de evitar o descumprimento das normas regentes. Assim, as análises empreendidas neste Relatório, no que tange à gestão fiscal, resultam, em grande parte, desses acompanhamentos, o que robustece os achados e as conclusões aqui apresentados.

A transparência acerca da situação das contas públicas e entregas de bens e serviços públicos é condição fundamental para que a sociedade possa compreender os desafios enfrentados e, desta forma, tenha condições de demandar de seus representantes, com propriedade, opções de soluções para enfrentar e superar tais desafios.

Nesse sentido, observaram-se problemas de confiabilidade e alcance insatisfatório em parcela relevante das informações de desempenho, o que fragiliza a *accountability*, o processo de tomada de decisão, a formulação de políticas públicas e a alocação de recursos públicos. O PPA 2020-2023, em que pesem os aperfeiçoamentos em relação ao modelo anterior, sofreu processo de simplificação de elementos e alcance. A escolha do novo desenho é válida, mas o sistema de planejamento atual, como um todo, contém lacunas e fragilidades que precisam ser trabalhadas, para que o PPA seja compatível com os planos regionais e setoriais e útil para a prestação de contas e o monitoramento e a avaliação de programas, considerando os componentes custos, entregas e efetividade.

Em decorrência das auditorias e análises efetuadas acerca da Prestação de Contas do Presidente da República referente ao exercício de 2019, constatarem-se impropriedades e irregularidades na execução dos orçamentos e na gestão dos recursos públicos federais que, apesar da relevância, em conjunto, não apresentam materialidade e gravidade suficientes para embasar opinião adversa sobre a gestão dos orçamentos da União e das demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a LOA.

Em virtude disso, com base no § 1º do art. 14 da Resolução-TCU 291/2017, nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para análise, conclui-se que, exceto pelos efeitos das ressalvas verificadas, foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a Administração Pública federal, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares, na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a LOA.

Assim, o TCU emitiu opinião **com ressalvas** sobre a execução dos orçamentos e gestão dos recursos públicos federais no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2019.

Com relação à opinião sobre os balanços gerais da União, conforme o disposto no art. 13 da Resolução-TCU 291/2017, a equipe técnica concluiu que não seria possível obter evidência apropriada e suficiente para fundamentar a opinião de auditoria sobre a totalidade das informações do BGU de 2019. Diante das limitações, mas registrando os relevantes avanços institucionais que podem vir a propiciar a transparência devida sobre todas as informações acerca da arrecadação e dos créditos tributários, o Tribunal concluiu que, exceto quanto às distorções e sobretudo limitações destacadas previamente, as demonstrações contábeis consolidadas da União de 2019 representam adequadamente a posição patrimonial consolidada da União em 31 de dezembro de 2019 e os resultados consolidados orçamentário, financeiro e patrimonial do referido exercício.

ACÓRDÃO

1.437/2020-

TCU-PLENÁRIO

1. Processo TC 018.177/2020-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Contas do Presidente da República.
3. Responsável: Jair Messias Bolsonaro.
4. Órgão: Presidência da República.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag)
8. Representação legal: não há.
9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido o Relatório sobre as Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2019, sob a responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Jair Messias Bolsonaro;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Extraordinária do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, com fundamento nos arts. 71, inciso I, da Constituição de 1988, 1º, inciso III, e 36 da Lei 8.443/1992 e 1º, inciso VI, 221, 223 e 228 do Regimento Interno do TCU, em:

- 9.1 aprovar o parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República, na forma do documento anexo;

- 9.2** ordenar à Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) e às unidades técnicas responsáveis que monitorem as medidas adotadas pelos órgãos responsáveis para mitigar ou eliminar as distorções e limitações à auditoria do Balanço Geral da União (BGU) pelo Tribunal de Contas da União (TCU), reportadas no item 5.2.4.1 do Relatório que integra esta deliberação, inclusive para subsidiar a elaboração do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2020, a ser emitido em 2021.
- 10.** Ata 20/2020 – Plenário.
- 11.** Data da Sessão: 10/6/2020 – Contas do Presidente da República.
- 12.** Código eletrônico para localização na página do TCU na internet: AC-1437-20/20-P.
- 13.** Especificação do quórum:
- 13.1** Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Ana Arraes, Bruno Dantas (Relator) e Vital do Rêgo.
- 13.2** Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado eletronicamente)
JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Presidente

(Assinado eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Relator

Fui presente:

(Assinado eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Responsabilidade Editorial

Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex)
Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag)

Design

Secretaria-Geral da Presidência (Segepres)
Secretaria de Comunicação (Secom)
Secretaria de Conteúdo Visuais (Secov)

Fotos da Capa

Gettyimage.com

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag)

SAFS Quadra 4 Lote 1

Edifício Anexo III Sala 352

70.042-900 Brasília - DF

Fones (61) 3316 7766/7126

Fax (61) 3316 7536

Ouidoria

Fone 0800 644 1500

ouvidoria@tcu.gov.br

Impresso pela Sesap/Segedam

Missão

Aprimorar a
Administração Pública
em benefício da
sociedade por meio
do controle externo.

Visão

Ser referência
na promoção de uma
Administração Pública
efetiva, ética, ágil
e responsável.

www.tcu.gov.br