

## DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,  
Senhores Ministros,  
Senhora Procuradora-Geral,  
Demais autoridades,  
Senhoras e Senhores.

Pela 85ª (octogésima quinta) vez, o Tribunal de Contas da União aprecia as Contas do Presidente da República, sua primeira e mais relevante competência, inserta no inciso I do art. 71 da Constituição Federal.

2. Como salientado na introdução do relatório, o exercício dessa competência “*constitui a mais nobre, complexa e abrangente tarefa atribuída a esta Corte pela Constituição Federal e legislação correlata, seja por se configurar em instrumento de **accountability** perante a sociedade quanto à atuação governamental, seja pela amplitude dos temas tratados no que se refere à gestão de recursos públicos na esfera da União*”.

3. O parecer prévio anualmente elaborado pelo Tribunal é solidamente fundamentado nos trabalhos realizados pelas competentes unidades técnicas, em especial pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), a qual saúdo na pessoa de seu Secretário, Leonardo Rodrigues Albernaz. Também não poderia deixar de estender meus cumprimentos às equipes das Secretarias de Infraestrutura, na pessoa de seus respectivos titulares — Manoel Moreira de Souza Neto (SeinfraElétrica), Uriel de Almeida Papa (SeinfraCOM), Jairo Misson Cordeiro (SeinfraPortoFerrovia), Luiz Fernando Ururahy de Souza (SeinfraRodoviaAviação) —, que em muito contribuíram para o exame dos resultados dos programas de governo no quadriênio findo.

4. Esse exame imparcial deve fornecer os elementos técnicos que permitem ao Congresso Nacional exercer seu crivo político sobre as contas anuais do Presidente da República.

5. O relator, Ministro Bruno Dantas, nos apresenta um trabalho sólido e extenso, no qual são examinadas a fidedignidade das demonstrações contábeis — Balanço Geral da União (BGU) — e a regularidade da execução orçamentária.

6. Além disso, o relatório produzido pela Semag, com o apoio de diversas unidades técnicas, é uma rica fonte de informações sobre as finanças públicas, economia brasileira e diversas ações governamentais de relevância para o desenvolvimento econômico do País.

7. O exercício de 2019, o primeiro do mandato presidencial do Exmo. Sr. Jair Messias Bolsonaro, foi o último ano do Plano Plurianual (PPA) 2016/2019 e também o ano de elaboração do novo PPA 2020/2023.

8. Na sistemática atual, o Orçamento Geral da União (OGU) de todos os anos que compõem a abrangência do PPA deve estar refletido neste último, à exceção das operações especiais, voltadas para o refinanciamento e o serviço das dívidas internas e externas.

9. O PPA, por sua vez, é um instrumento que se destina ao planejamento orçamentário de médio prazo. Além de dispor, de forma regionalizada, sobre as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal, o PPA deve prever despesas de investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro.

10. Essa peça abrange as ações financiadas com receitas orçamentárias e as provenientes de gastos tributários e de créditos subsidiados, como aqueles oriundos de bancos públicos e cooperações financeiras internacionais.

11. Sendo o Brasil um país em desenvolvimento e com escassez de poupança, é imprescindível acompanhar o resultado efetivo das políticas públicas, inclusive daquelas financiadas com renúncias de receitas, já que essas corresponderam ao significativo montante de R\$ 308,4 bilhões, ou 4,3% do Produto Interno Bruto (PIB) no ano de 2019. Veja-se que a poupança interna bruta, no ano de 2019, foi de apenas 12,2%, expressivamente inferior à de 2011, quando atingiu o patamar de 18,6%. Essa taxa foi insuficiente para cobrir os gastos com a formação bruta de capital fixo (FBCF) do exercício, no percentual de 15,4%, 26% inferior à taxa observada em 2013.

12. A fiscalização que o Tribunal de Contas da União vem realizando no PPA tem contribuído sobremaneira para seu aperfeiçoamento, de modo a permitir que essa peça orçamentária cumpra seu papel central no planejamento de médio prazo. Dentre as consequências dessa fiscalização, citem-se a inclusão dos valores relativos às renúncias tributárias no valor global dos programas temáticos e a evolução do PPA 2020/2023, o qual passou a adotar parâmetros macroeconômicos similares aos do mercado, em linha de concordância com as recomendações do Tribunal, que apontava a utilização de parâmetros não realistas no PPA.

13. Todavia, é preocupante que o Poder Executivo tenha alterado as metas do PPA 2016/2019 no último bimestre do quadriênio. Esse tipo de alteração é um desvirtuamento do processo de planejamento e tem por único objetivo adequar as metas aos resultados atingidos, em prejuízo da transparência. À guisa de ilustração, citem-se os seguintes programas que tiveram metas ou iniciativas alteradas pela Portaria do Ministério da Economia 612, de 25/11/2020:

i) Programa 2077 (Agropecuária Sustentável), no qual diversos objetivos foram alterados ou tiveram iniciativas excluídas, a exemplo de projetos de irrigação, produção de biomassa, pavimentação e conservação de estradas vicinais etc.;

ii) Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia (2025), especialmente no que se refere à ampliação da cobertura em sinal digital da TV Brasil, das rádios públicas; e

iii) Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade (2078), com exclusão de iniciativas relativas à “*implementação do Sistema Eletrônico de Documento de Origem de Pescado*” e da “*avaliação do **status** de uso das principais espécies da biodiversidade aquática brasileira afetadas pela atividade pesqueira*”.

14. O eminente relator, sabidamente, aponta essa impropriedade no seu parecer prévio (subitem 1.12).

15. O relatório examina de forma acurada quinze programas temáticos, abrangidos pelas seguintes áreas: social e segurança pública, infraestrutura e desenvolvimento produtivo e ambiental.

16. Dada a relevância da matéria para o desenvolvimento econômico do País, farei breve comentário sobre alguns desses programas, notadamente da área de infraestrutura.

17. O primeiro programa digno de nota é o Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia (2025). A prestação de contas encaminhada pelo Presidente da República informa que, até a conclusão daquela peça, 99% dos municípios brasileiros já haviam sido atendidos por rede de banda larga móvel (3G/4G).

18. Contudo, a despeito de o governo apontar o alcance de mais de 400% de inclusão digital, não se pode deixar de registrar que apenas 262 municípios brasileiros foram alcançados pelas ações do governo federal, no âmbito do programa Cidade Digital, que tinham por objetivo oferecer conexões gratuitas com a **internet** em banda larga (via terrestre ou satélite) em órgãos e áreas públicas. Outro programa federal de inclusão é o GESAC (Governo Eletrônico — Serviço de Atendimento ao Cidadão) que atende um total de 11 mil áreas de vulnerabilidade digital — que abrange escolas, telecentros, unidades de saúde, aldeias indígenas, postos de fronteira, dentre outros. Ressalte-se que 7.850 (sete mil oitocentos e cinquenta) desses pontos referem-se ao programa Educação Conectada, com alcance de 2,4 milhões de estudantes da rede pública (de um universo de mais de 30 milhões). Ademais, o exame empreendido pela unidade técnica aventa problemas de confiabilidade na metodologia de apuração da meta, decorrente das inúmeras fontes utilizadas, bem assim a utilização de estimativas inconsistentes para apurar os resultados.

19. E, no tocante ao aumento da velocidade da banda larga fixa, que passou de 13,8 para 45 Mbps, o número apresentado é apenas uma média nacional e não reflete a diferença de velocidade observada entre os diversos municípios e segmentos da população. Nesse ponto, cumpre mencionar que o Acórdão 2.053/2018-Plenário (relatora Ministra Ana Arraes) recomendou ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) que alocasse os recursos da política pública de banda larga com base em critérios que promovam redução das desigualdades sociais e regionais, bem como adotasse medidas para melhorar o planejamento e o acompanhamento do programa.

20. De outro lado, apesar da visão otimista do Governo Federal (o relatório da prestação de contas) quanto ao número de usuários de banda larga e fixa, incluindo residências — 64,7% da população e 70% das residências, ao final de 2016 —, o só fato de não existir informações mais atualizadas é preocupante, pois significa falhas no monitoramento do programa.

21. Ademais, pesquisa realizada pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic), das Nações Unidas, indica que 20 milhões de domicílios não possuem acesso à **internet** (pesquisa TIC de domicílios 2019, disponível em: [https://cetic.br/media/analises/tic\\_domicilios\\_2019\\_coletiva\\_imprensa.pdf](https://cetic.br/media/analises/tic_domicilios_2019_coletiva_imprensa.pdf)).

22. Outro ponto preocupante é o decréscimo observado de 2016 a 2019 na produção industrial em alguns segmentos de tecnologia da informação e comunicação (TIC), em especial os bens de telecomunicações incentivados pela Lei de Informática, que tiveram uma baixa de 7,28% em relação a 2018, segundo informação contida na prestação de contas encaminhada.

23. Nestas contas, nenhuma das metas do programa Energia Elétrica selecionadas para exame da unidade técnica (Secretaria de Infraestrutura Elétrica) foi rejeitada no critério confiabilidade, que revela evolução no sistema de planejamento desse setor no Governo Federal.

24. No tocante às metas, consta que cinco das doze selecionadas para exame não foram atingidas. São elas:

- i) inventariar o equivalente a 7.200 MW de capacidade de geração hidrelétrica (meta 001Q);
- ii) realizar leilões para expansão da transmissão em 34.000 km (meta 044O);
- iii) realizar leilões para expansão da geração em 28.700 MW (meta 044P);
- iv) realizar leilões para expansão da capacidade de transformação em 88.000 MVA (meta 04NP); e
- v) implantar 27.500 MVA de novas subestações no sistema elétrico nacional (meta 0026).

25. No caso das metas 001Q (inventariar 7.200 MW de capacidade de geração) e 044O (realização de leilão para expansão da transmissão em 34.000 KM), teria ocorrido falta de compatibilidade entre a programação orçamentária e financeira e o dimensionamento das metas.

26. O não atingimento da meta 0026 (implantação de 27.500 MVA de novas subestações) teria decorrido de postergações de entrada em operação e da declaração de caducidade de empreendimentos.

27. O não atingimento das metas 044P (realização de leilões para expansão da geração em 28.700 MW) e 04NP (realização de leilões para expansão da capacidade de transformação em 88.000 MVA) foi justificado pelo governo como consequência da

redução expressiva no consumo de energia elétrica, decorrente da retração da atividade econômica do País, associada à descontinuidade da estratégia da política pública durante a vigência do PPA 2016/2019.

28. Cabe registrar que houve crescimento de 20,8% na oferta de geração de energia elétrica centralizada, que passou de 140.857 MW para 170.118 MW ao longo da vigência do último PPA. Nada obstante, houve um aumento da tarifa média de 38,5% no período, o que vai de encontro à busca da modicidade tarifária.

29. O relatório aponta melhoria da qualidade dos serviços de distribuição de energia elétrica, exceto na região Centro-Oeste, que registrou 18,21 horas/ano de duração equivalente de interrupção por unidade consumidora (DEC), ao passo que a meta era de 15,3 horas/ano. No País, esse número foi de 13,08 horas/ano em 2019.

30. De mencionar que o Acórdão 1.126/2017-Plenário (relator Ministro José Múcio), prolatado em processo de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), revelou a baixa qualidade do serviço prestado aos usuários dessas áreas de concessão e a insustentabilidade econômico-financeira de sete empresas distribuidoras de energia elétrica do grupo Eletrobras. Essas empresas foram privatizadas, uma vez que a **holding** optou por não aceitar as condições para prorrogação das concessões. São elas: Amazonas Energia, Eletroacre, Cepisa, Bovesa (Boa Vista, Roraima), Ceron, Ceal e Celg.

31. No que se refere à segurança energética, o relatório salienta que Boa Vista/RR é a única capital não conectada ao Sistema Interligado Nacional (SIN) e tem sido atendida integralmente por geração local em decorrência da situação política e econômica da Venezuela, antigo fornecedor. Essa matéria está sendo examinada no TC 012.176/2019-2 (da relatoria da Ministra Ana Arraes), pendente de deliberação.

32. O programa de Transporte Terrestre teve 66,7% de suas despesas liquidadas no exercício de 2019 (R\$ 4,7 bilhões da dotação orçamentária de R\$ 6,9 bilhões), ante um percentual de 68% em 2018 e 48,4% em 2016.

33. Das dez metas selecionadas para exame, 2 foram rejeitadas, relativas ao objetivo 0280 (melhoria da trafegabilidade e a segurança da malha rodoviária federal não concedida), foram refutadas, a saber, 00IQ (implantação e operação de 23 equipamentos de medição de peso) e 00IR (implantação e operação de 2.500 equipamentos de controle de velocidade), em razão das discrepâncias entre as informações contidas na prestação de contas do Presidente da República e aquelas prestadas pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), relativas ao exercício de 2019. Essas discrepâncias referem-se ao percentual de execução das metas e ao parâmetro a ser atingido para as referidas metas ao final do quadriênio.

34. O Ministério da Infraestrutura reconheceu que apenas duas das dez metas avaliadas foram cumpridas, a saber, 03ZZ (implantação e operação integrada de 55 pontos de fiscalização eletrônica do transporte rodoviário de cargas e passageiros) e a já citada 00IQ, cuja confiabilidade foi rejeitada pelas unidades técnicas, já que, segundo

informação do DNIT, ela foi reprogramada para 64 equipamentos. Segundo o relatório técnico, apenas 57,81% dessa meta foram alcançados, o que equivale à implantação e operação de 37 aparelhos.

35. Outras metas que não foram alcançadas, das avaliadas, na vigência do PPA 2016/2019, são:

- a) concessão de 6.944,9 km de rodovias (006X), tendo sido concedidos apenas 13,11% do programado;
- b) duplicação de 2.772,5 km de rodovias federais concedidas (049C), tendo sido apurados apenas 12,21% da meta;
- c) construção ou pavimentação de 1.133 km de rodovias (0079), tendo sido alcançados 75,1% do previsto;
- d) construção de duas pontes internacionais (007C), não tendo sido alcançado nenhum resultado;
- e) construção de duas pontes (007G), não tendo sido alcançado nenhum resultado;
- f) implantar sinalização em 100% da malha rodoviária federal pavimentada (03ZK), tendo sido alcançado 59%; e
- g) manutenção permanente de 100% da malha rodoviária sob administração federal (040E), tendo ocorrido cumprimento de 77%.

36. Como se vê, os resultados obtidos em diversos setores de infraestrutura estão muito aquém do desejado e do planejado.

37. Parte desse resultado pouco animador pode ser atribuída às dificuldades fiscais enfrentadas pelo Estado.

38. Contudo, são inegáveis as falhas de planejamento e acompanhamento, como demonstram as informações constantes do relatório.

39. É de fundamental importância para o desenvolvimento econômico nacional que o governo federal adote medidas tendentes ao aprimoramento de sua gestão, tanto no que se refere à qualidade de seus gastos como na criação de oportunidades para a atração de capitais privados e na melhoria dos marcos regulatórios, em especial no que se refere à infraestrutura de transporte terrestre. Nesse sentido, é preocupante observar que apenas 12,21% da meta de duplicação de rodovias federais concedidas foram atingidos.

40. Não poderia deixar de mencionar o orçamento de investimento (OI) das empresas estatais, que respondem pela maior parte do investimento público. Basta dizer que o OI contemplava R\$ 127 bilhões de dotação, dos quais foram executados R\$ 51,6 bilhões, sendo R\$ 44,2 bilhões do grupo Petrobras. Veja-se que os investimentos do OGU, que abrangem todos os Poderes da administração federal, somaram apenas R\$ 42,4 bilhões e muitas vezes não estão voltados apenas para ampliação da capacidade produtiva do País.

41. Nada obstante, o grau de execução do OI foi de apenas 40,6%. Em comparação com o total executado no ano de 2018, atualizado monetariamente, houve um decréscimo de 41,7%.

42. De outro giro, não se pode deixar de observar que as despesas de capital de algumas empresas foram inferiores ao aporte de capital realizado pela União, o que pode sinalizar eventual situação de dependência dessas empresas, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 2º, inciso III, o qual define empresa estatal dependente como aquela que recebe do ente controlador “*recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária*”. São elas:

i) Emgeprom (recebeu aporte de R\$ 7,6 bilhões e realizou despesas de capital de R\$ 19,5 milhões);

ii) Infraero (recebeu R\$ 1,5 bilhão e realizou despesas de capital de R\$ 0,56 bilhão); e

iii) Telebras (recebeu R\$ 1 bilhão e realizou despesas de capital de R\$ 0,1 bilhão).

43. De mencionar que o Ministério da Economia reconheceu a situação de dependência da Telebras, de modo que, no presente exercício, não se encontra no OI.

44. No tocante à Infraero, sua situação de dependência está sendo discutida no TC 007.142/2018-8 (relator **a quo** Ministro Vital do Rêgo).

Feitas essas considerações, acolho a proposta de parecer prévio elaborada pelo eminente relator, sem prejuízo de endossar a sugestão da eminente Ministra Ana Arraes, no sentido de deixar consignado, dentre os fundamentos do parecer prévio, as limitações encontradas na fiscalização das demonstrações financeiras do Ministério da Economia, decorrentes das alegações de sigilo fiscal por parte da Receita Federal do Brasil e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

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

**BENJAMIN ZYMLER**  
Redator