

Processo TC nº 012.659/2017-7  
Contas da Presidente da República – Exercício de 2016

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de apreciação das Contas dos Governos da República referentes ao exercício de 2016. Nesse exercício, excepcionalmente, foram analisados dois períodos de gestão em razão do *impeachment* da ex-Presidente Dilma Vana Rousseff.

2. O primeiro período, de 01/01/2016 a 11/05/2016, refere-se às Contas de Governo da ex-Presidente Dilma Rousseff, sendo o dia 12/05/2016 a data do afastamento temporário da Presidente do cargo pelo Senado Federal. O restante do período, até 31/12/2016, refere-se às Contas de Governo do Presidente Michel Temer, que findou por ser empossado definitivamente no cargo em 31/08/2016.

3. O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, tendo em conta as suas competências constitucionais e legais, em especial, ao atuar no processo que objetiva avaliar as Contas Anuais do Presidente da República, tem como atribuição inafastável zelar pela fiel aplicação da Constituição e das Leis.

4. O Tribunal de Contas da União, por sua vez, no exercício do mister de emitir parecer prévio das Contas anuais prestadas pelo Presidente, deve considerar o cumprimento de inúmeras normas, tendo como destaque a verificação da observância às 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.

5. Como já discorrido em outros anos, a prestação de contas é *munus* de todo administrador público, que tem como ápice o exercício da Presidência do país, e que deflui diretamente do princípio republicano, entremeando e encontrando assento na tessitura constitucional – no caso das Contas do Governo, no art. 71, inciso I, da Constituição Federal.

6. O Excelentíssimo Senhor Ministro Raimundo Carreiro arremata a questão em sua declaração de Voto, relativa ao Acórdão nº 1497/2016-Plenário (peça 20, p. 1):

*“(…) conforme já decidido pelo Supremo Tribunal Federal, o dever de prestar contas é da pessoa física (STF, MS 21.644-1/160-DF, Relator Ministro Néri da Silveira). Não é, portanto, a União quem presta contas nem são os atos da União que serão apreciados, mas sim as contas do Titular do Poder Executivo, conforme se extrai expressamente da dicção do art. 71, inciso I, da Constituição Federal (...).”*

7. Indiscutível, portanto, a relevância que deve ser dada à apreciação das Contas apresentadas pelo Presidente da República, pois a análise realizada permite desenharmos um quadro de todas as ações do Governo planejadas e executadas.

8. Essa avaliação, portanto, deve ser orientada principalmente pela Constituição e os seus princípios norteadores, dentre os quais o da prestação de contas, princípio republicano essencial à democracia (CF/88, arts. 1º, 25, 29, 32, 34, VII, e 35, II).

9. O Sistema de Controle Externo, a cargo do Congresso Nacional, que conta com auxílio do Tribunal de Contas da União, no caso específico das Contas de Governo, busca realizar uma avaliação do desempenho do Governo nos aspectos orçamentário, financeiro, contábil, operacional, patrimonial e administrativo, levando sempre em consideração a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão, o alcance dos objetivos fundamentais da República, que envolve precipuamente verificar a correta gestão dos recursos arrecadados por toda a população e sua aplicação em suas diferentes ações,

## Continuação do TC nº 012.659/2017-7

distribuídos em diferentes áreas como a saúde, a educação, a segurança, a social, a econômica, dentre outras.

10. Assim, a atividade do Tribunal, no exercício de suas atribuições constitucionais, contribui de forma técnica para que o Congresso Nacional possa julgar as Contas do Presidente da República, atribuição essa de natureza política, sem desconsiderar a realidade dos fatos apurados e analisados de forma técnica pelo Tribunal. O julgamento por parte do Congresso Nacional decorre da necessidade do acompanhamento, em nome do povo, da gestão do Presidente, do seu desempenho na execução dos planos e ações aprovados pelo próprio Congresso Nacional.

11. É importante ressaltar que eventuais irregularidades e impropriedades identificadas no bojo da Prestação de Contas do Governo, apesar de não ser a finalidade essencial deste instrumento, é decorrência natural da função de controle a cargo do TCU.

12. Cabe destacar, desde logo, que foi constatado que as estimativas de receitas e despesas realizadas pelo Governo da ex-Presidente Dilma Rousseff não apresentaram consistência necessária, sem aderência com a realidade decrescente da arrecadação tributária e o crescente aumento dos gastos públicos.

13. A meta primária fixada para 2016 também se mostrou fora da realidade, refletindo a prática de exercícios anteriores de reservar para o final de cada exercício a edição de medidas de ajuste necessárias e de estimação mais realista da situação orçamentária e fiscal do país.

14. No exercício de 2016, após o afastamento da Presidente Dilma, foram adotadas medidas de cunho orçamentário, que buscaram atender às recomendações feitas por este Tribunal em exercícios anteriores. A meta fiscal subdimensionada no início do exercício foi ajustada e o *deficit* primário foi fixado em R\$ 170,5 bilhões, ante a previsão inicial de um *superavit* de R\$ 24 bilhões.

15. Verifico que, diferentemente do que ocorreu no exercício de 2015, os critérios para abertura de créditos adicionais foram mais rigorosos e contaram, em regra, com a devida autorização legislativa. Apesar disso, no período de gestão da ex-Presidente Dilma Rousseff, utilizou-se do expediente de emitir Medidas Provisórias para abertura de créditos extraordinários em desacordo com os requisitos constitucionais.

16. É oportuno assentar que, a abertura de créditos adicionais, por meio de Decreto Presidencial, sem a observância das restrições legais previstas, bem como sem a devida autorização legislativa, foi um dos pontos que levou ao *impeachment* da ex-Presidente da República. Tal fato foi enquadrado como crime de responsabilidade.

17. Esse fato histórico demonstrou a importância que deve ser dada ao orçamento e a necessidade de se observar a legislação sobre o tema, em especial o uso dos instrumentos de flexibilidade orçamentária.

18. Por outro lado, houve o cuidado do novo Governo ao editar Medidas Provisórias para abertura de créditos extraordinários, assunto que foi objeto de questionamento por parte deste MP/TCU e de oitiva da ex-Presidente, quando da análise das Contas de Governo do exercício de 2015.

19. O TCU deixou assente, nas diferentes Consultas que apreciou sobre o tema, que não se pretendia discutir a constitucionalidade das medidas provisórias ou a eficácia e validade das mesmas, muito menos adentrar nos requisitos constitucionais de relevância e urgência para edição de tal normativo.

20. Na prática, o MP/TCU, ao suscitar a questão, buscou garantir o respeito às normas orçamentárias, com a observância de outros dois requisitos constitucionais, estabelecidos no § 3º do art. 167 da Constituição Federal, que restringem a abertura de créditos extraordinários somente para atender a **despesas imprevisíveis e urgentes**.

21. O Tribunal, nessas discussões, em consonância com os pareceres técnicos, concluiu que **os requisitos da imprevisibilidade e urgência da despesa submetem-se ao crivo desta Corte de Contas**,

## Continuação do TC nº 012.659/2017-7

conforme frisado no Relatório das Contas de Governo do exercício de 2015, “*para fundamentar a opinião do Tribunal de Contas da União em seu parecer prévio sobre a observância às 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 (§ 1º do art. 228 do RITCU), cumpre analisar se a abertura de créditos adicionais realizada pelo Poder Executivo no exercício de referência observou as normas regentes da matéria (...)*” (subitem II.4.1, p. 56, do Relatório Preliminar).

22. Considerando que a abertura de créditos adicionais, de qualquer espécie, tem reflexo direto na execução dos orçamentos, é de se concluir, portanto, que tal matéria está no campo de verificação da apreciação das Contas prestadas pelo Presidente da República e, por conseguinte, submete-se à sistemática prevista pelos incisos IX do art. 49 e I do art. 71, ambos da CF/1988.

23. Interessante observar que esse assunto apenas se tornou relevante em vista dos graves descumprimentos da legislação de regência identificados que afetaram a fidedignidade orçamentária.

24. Não custa lembrar que o descontrole orçamentário e o uso de artifícios para maquiar as contas públicas estão entre as principais causas do desequilíbrio fiscal hoje existente e que levou o Brasil a vivenciar a maior recessão da história republicana.

25. Como registrei nos Pareceres constantes das Contas de Governo de 2015 e de 2014, as questões levantadas pelo TCU analisaram de forma detida a abertura de créditos adicionais sem a observância dos requisitos constitucionais e legais, o atraso sistemático no repasse de recursos aos bancos oficiais com o concomitante não reconhecimento, pelo Tesouro Nacional, dessas obrigações pendentes junto aos bancos públicos.

26. Nessa atuação, o TCU fomentou uma radical mudança no comportamento dos futuros gestores, na forma como os mesmos passarão a tratar os orçamentos públicos. O primeiro resultado prático disso foi observado na condução da gestão orçamentária realizada pelo Governo Temer, a qual buscou observar as normas existentes e dar transparência à realidade orçamentária do país.

27. Esse novo paradigma, em tratar o orçamento e as contas públicas com responsabilidade, garante transparência à gestão fiscal planejada e permite que se retrate a real situação das contas públicas.

28. Ao garantirmos o adequado registro da realidade fiscal do país, é preciso avançar no diagnóstico dos desequilíbrios fiscais existentes em nossa economia e delimitar o papel do Estado como provedor e tomador de crédito, regulador desse mercado e de sua estrutura de gastos. Entendo que o Tribunal pode contribuir para essas discussões, que devem buscar soluções para que alcancemos a sustentabilidade da estrutura de gastos e do funcionamento do Estado.

29. Nesse contexto, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, no uso da competência conferida pela Lei nº 8.443/92, art. 81, incisos I e II, especialmente, dizer de direito, verbalmente ou por escrito, em todos os assuntos sujeitos à decisão do Tribunal, vem, perante Vossa Excelência, apresentar considerações a respeito de alguns pontos contidos na extensa e profunda análise realizada pela Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag das duas Contas de Governo apresentadas.

## II

30. Observo que devemos avaliar as Contas de dois Chefes de Governo que estiveram à frente do Executivo em dois períodos distintos, no decorrer do mesmo exercício, em vista da excepcional aprovação do *impeachment* da primeira mandatária.

31. Nesse sentido, em vista da forma de governo republicana adotada pelo Brasil, as Contas prestadas pelos Presidentes devem ser apresentadas em separado, embora alguns dos pontos analisados

## Continuação do TC nº 012.659/2017-7

fiquem restritos ao período final do exercício de 2016 e, por consequência, sob responsabilidade do Presidente que estava no cargo no encerramento do exercício.

### III

32. Inicialmente, devo destacar a mudança de condução da política econômica vigente até 2015, em especial, após a alteração de Governo, ocorrida em maio de 2015.

33. Na LOA de 2016, estava prevista uma meta de *superavit* primário de R\$ 24 bilhões para o Governo Central (0,39% do PIB), totalmente irrealista, como foram as previsões dos anos anteriores. Mesmo com a intenção do Governo Dilma de alterar essa meta para um *deficit* de R\$ 96 bilhões, tais números ainda eram irrealistas.

34. O Governo Dilma Rousseff, como de praxe, recusou em reconhecer a crescente frustração de receitas e o aumento de despesas, sinalizando novamente em 2016 que apenas iria fixar uma meta realista ao final do exercício, como o fez nos exercícios anteriores.

35. Com a nova meta aprovada, no montante de R\$ 170,5 bilhões, a equipe econômica do Governo Temer, além de ajustar a meta ao novo cenário econômico de recessão e de redução das receitas, também projetou o compromisso de reduzir o elevado saldo de restos a pagar e indicou que iria perseguir o pagamento das obrigações do Estado em dia, sem artifícios contábeis e financeiros até então adotados.

36. Mesmo com a mudança da ordem de R\$ 194 bilhões entre a meta inicialmente prevista e a aprovada, não fossem as receitas extraordinárias, essa não seria alcançada.

37. O desempenho negativo da economia em 2016 levou a uma expressiva frustração de receitas, houve queda real em todos os meses. Paralelamente, houve um aumento de R\$ 48,3 bilhões de despesas obrigatórias, compensado com a arrecadação de aproximadamente R\$ 40 bilhões com a repatriação de ativos (receita extraordinária).

38. Chama a atenção o fato de que as contas previdenciárias sofreram uma grande piora em 2016 (RGPS), em razão da redução na arrecadação da ordem de R\$ 22 bilhões (desonerações, desemprego e recessão), ao mesmo tempo em que houve o crescimento do pagamento de benefícios previdenciários da ordem de R\$ 34 bilhões. Em vista disso, apenas a Previdência contribuiu com R\$ 57 bilhões na piora das contas públicas.

39. Os problemas fiscais do país, como discorrido no presente parecer, são estruturais e precisam ser enfrentados, como se propôs o Governo Temer no seu início.

40. Apesar da mudança de rumo da política econômica, ainda há muito a ser feito. As medidas propostas pelo novo Governo ainda não atacaram todos os problemas estruturais existentes, como a ausência de critérios e objetivos para a concessão de incentivos fiscais e subsídios, a dependência do Estado na arrecadação de receitas extraordinárias (não recorrentes), a excessiva vinculação de receitas com o respectivo engessamento do orçamento, a distribuição de cargos na Administração Direta e Indireta sem critérios adequados, apesar da recente aprovação da Lei das Estatais, a latente ausência de qualquer avaliação dos resultados dos programas públicos existentes que justifiquem a manutenção ou ampliação dos mesmos e a inexistência de qualquer planejamento de longo prazo para qualquer área que se olhe.

### IV

41. Dentro desse cenário, uma das variáveis mais importantes para avaliar o impacto das políticas econômicas adotadas envolve o endividamento público. No ano de 2016, a DBGG alcançou 69,9% do PIB.

42. Tal número decorre de uma mudança na metodologia de apuração do indicador, a qual excluiu os títulos do Bacen do total da DBGG, a Petrobras e a Eletrobras (passivos), e incluiu as operações

### Continuação do TC nº 012.659/2017-7

compromissadas no cálculo do resultado primário. Sem essas alterações, a DBGG, em 2016, teria alcançado 83,1% do PIB, conforme apurado pela Semag, patamar considerado por diversos estudiosos como acima do limite razoável para permitir um crescimento sustentável da economia e o controle da própria dívida.

43. Tal parâmetro poderia estar maior se não tivesse ocorrido a devolução de recursos por parte do BNDES em 2016 e o ganho auferido pelo BACEN em operações com *swaps* cambiais, dois pontos que contribuíram para redução do balanço de juros em 1,6% e 1% do PIB, respectivamente.

44. Essa devolução de recursos pelo BNDES também levará a uma economia, a preços presentes, da ordem de R\$ 37,3 bilhões em subsídios.

45. O crescimento da relação dívida/PIB já se mostrava presente desde o exercício de 2011, mas recrudescceu a partir do exercício de 2014. Tal crescimento coincide com o período a partir do qual foram utilizadas manobras orçamentárias e contábeis no registro das obrigações do Tesouro Nacional, hoje conhecidas como parte da “*contabilidade criativa*”.

46. Tais manobras macularam as estatísticas de evolução das despesas com subsídios e programas sociais. As obrigações foram gradativamente assumidas pelos bancos públicos de forma cumulativa e crescente, especialmente no caso dos subsídios, cujas despesas só foram reconhecidas no final de 2015, após atuação contundente do TCU.

47. Em vista dessa atuação, o Banco Central publicou pela primeira vez, em março de 2016, um quadro na Nota de Política Fiscal, indicando os impactos dos passivos existentes com os bancos oficiais no resultado primário e na dívida líquida do Setor Público entre 2002 e 2015.

48. Uma das causas para o crescimento da dívida, segundo estudos publicados por instituições públicas e economistas, é o fato de que as despesas da União têm crescido a taxas superiores às do PIB.

49. Uma das rubricas que mais cresceu é a relativa aos subsídios concedidos pelo Estado, tanto por meio de operações de crédito subsidiadas como por meio de desonerações tributárias.

50. Os gastos com subsídios cresceram de 0,2% em 2002 para 1,2% do PIB em 2016.

51. As desonerações, por sua vez, somadas à recessão econômica, levaram a uma queda da receita primária de 22,6% do PIB em 2011 para 20,6% em 2016.

52. Os benefícios sociais, previdenciários, LOAS, seguro desemprego e bolsa família também cresceram constantemente de 1997 a 2017, passando de 11% para 19,8% do PIB, o que contribuiu para o resultado primário negativo em 2,47% do PIB (R\$ 155,791 bilhões), o maior *deficit* da série histórica compilada pelo Banco Central – BACEN.

53. Na verdade, considerando que o Estado brasileiro é cronicamente deficitário em termos nominais (contando os juros – 7,90% do PIB), cuja dívida tem um custo de manutenção entre os cinco maiores do mundo, a manutenção desse quadro, mesmo que por um período reduzido de anos, pode levar a um descontrole da dívida, pois as variáveis dívida, juros e *deficit* fiscal se retroalimentam.

54. O gasto em 2016 com juros da dívida alcançou o incrível patamar de 6,5% do PIB. Em 2017, esses números devem se repetir.

55. As medidas “*contra cíclicas*” tomadas entre 2013 e 2014 elevaram a Dívida Bruta do Governo Geral – DBGG de 51,3% para 69,9% (ou 83,1%, a depender do critério). Essa trajetória de crescimento já indica existir um descontrole da dívida, o que aumenta o risco de insolvência do Estado.

56. A Emenda Constitucional nº 95/2016, em vista disso, veio em boa hora e busca evitar que a trajetória da dívida, crescente e insustentável, se mantenha. Pelos cálculos realizados, busca-se com a emenda reduzir a despesa primária do Governo Central da ordem de 0,5% do PIB por ano.

57. Não podemos esquecer que entre 2008 e 2014 a despesa primária cresceu 3% e a receita caiu 2,4% em relação ao PIB. Já, entre 2002 e 2015, a despesa primária cresceu de 13,9% para 16,8% do PIB, principalmente por influência dos benefícios sociais e subsídios.

## Continuação do TC nº 012.659/2017-7

58. Em vista disso, vemos que apenas a EC nº 95/2016 é insuficiente para reverter a trajetória da dívida, pois, outras medidas de contenção do crescimento do gasto público têm de ser tomadas. A limitação de gastos prevista pela EC nº 95/2016 não alcança as despesas obrigatórias de crescimento contínuo e com tendência de aceleração, como são os benefícios sociais e previdenciários, dentre outras.

59. A DBGG do Brasil é superior à média dos países emergentes e o seu custo em relação ao PIB supera qualquer comparação que se queira fazer. No biênio 2013/2014, o custo da dívida já era de 5,7% do PIB; em 2016, batemos os 6,5%, número evidentemente elevado se compararmos com a realidade de outros países emergentes ou desenvolvidos.

60. O efeito negativo desse aumento da dívida é visível na queda da atividade econômica. É certo que não podemos considerar apenas o tamanho da dívida como o único fator prejudicial ao crescimento, mas devemos reconhecer, com base nos estudos já levantados, que esse fator é um dos principais que limitam o crescimento econômico.

61. O crescimento constante da dívida gera desconfiança do mercado quanto à capacidade de pagamento do Governo Federal e dos demais entes federados, o que leva automaticamente ao aumento dos custos da dívida, bem como impõe um nível mínimo de juros reais que o mercado aceita tomar, bem como limita o alongamento da dívida pelo TN.

62. A dívida pública brasileira precisa ser rolada a cada 4,6 anos, o que eleva o risco do país. Além disso, as operações compromissadas representam mais de 25% da dívida pública, ou 15% do PIB (valores aproximados), demonstrando que o país está refém do curtíssimo prazo. O país corre o risco de, com o recrudescimento da crise econômica, ficar sem conseguir refinarçar parte relevante da sua dívida, ao menos nas condições atuais.

63. Entre janeiro e setembro de 2016, as operações compromissadas cresceram R\$ 163 bilhões e a dívida R\$ 402 bilhões. O discurso padrão é que as operações compromissadas estão diretamente relacionadas à política monetária e à gestão do dinheiro disponível na economia; na verdade, é uma parte significativa da dívida pública que gira no curto prazo. Resolver esse problema passa por trazer a dívida e os juros a patamares civilizados, o que envolve estabilizar os gastos do Estado.

64. A redução dos juros e dos encargos da dívida e, portanto, da própria dívida, passa necessariamente por uma boa gestão fiscal, que não se resume apenas à contenção de despesas, mas também no melhor direcionamento do gasto público.

65. Mesmo com a aprovação da EC nº 95/2016, o crescimento da dívida deverá se estender até 2022 (cenário otimista). Essa é uma herança da nova “*matriz econômica*”, que também levou ao aumento do custo médio da dívida, da inflação, aos elevados *deficits* primários, à recessão e à redução das receitas tributárias.

66. Caso ocorra efetivamente um controle do crescimento dos gastos, a estabilização da DBGG dependerá do nível de crescimento do PIB e da taxa de juros básica que será praticada nos próximos anos. Qualquer mudança de rumo poderá atrasar o objetivo a ser alcançado pela EC nº 95/2016.

67. Assim, mesmo que o país consiga reverter o quadro de deterioração de suas contas públicas, a redução do nível da dívida somente começará a ocorrer entre 2020 a 2024. Ou seja, quanto mais demorado for a retomada da economia, mais demorada será a estabilização da dívida e a sua redução.

68. Como já demonstrado por diferentes economistas, a constante elevação da dívida alimenta a conta de juros que retroalimenta a própria dívida, com efeitos diretos no crescimento potencial da economia.

69. Existe ainda um fator político a considerar, já que nos próximos vinte anos o país poderá passar por até 5 diferentes presidentes. Na hipótese de a política fiscal ter sucesso, e o país passar a apresentar resultados primários positivos, entendo que politicamente haverá um limite para o *superavit* primário por volta de 3% do PIB, de modo que a redução da dívida dependerá fortemente do crescimento econômico.

## Continuação do TC nº 012.659/2017-7

70. O certo é que, mesmo na vigência da EC nº 95/2016, se forem mantidos os gastos primários nos patamares atuais (3% acima das receitas primárias), combinado com a não aprovação de medidas fiscais em tramitação no Congresso, tal cenário resultará no contínuo crescimento da DBGG até o limite de um *default*.

71. O insucesso de se manter os gastos em crescimento de acordo com a inflação levaria ao crescimento explosivo da dívida, cujo limite seria dado pelo mercado. Nesse cenário, não tão hipotético, é impossível prever a que taxas tal dívida seria rolada, novamente pressionando o seu custo e o crescimento potencial do país.

72. É de se alertar que, caso a dívida bruta em relação ao PIB se mantenha em patamar próximo ou superior a 80% do PIB, as variáveis envolvidas (*deficits* e juros) aumentam o risco de descontrole do endividamento público e da gestão fiscal.

73. Por fim, outro fator que pode impactar negativamente na dívida federal envolve o saldo das obrigações garantidas pela União, que cresceram 151% entre 2011 e 2016, passando de R\$ 114,4 bilhões para R\$ 287,2 bilhões.

74. Tal montante já representa 39,8% da Receita Corrente Líquida e o limite autorizado pela Resolução nº 48/2007 do Senado Federal é de 60%. Deve-se, ainda, considerar que uma parte relevante dessas garantias envolve risco cambial, cuja volatilidade pode elevar esses números muito rapidamente.

75. Devemos ainda levar em consideração o fato de que o Governo cogita apoiar os Estados Federados com recursos do BNDES, financiamentos que certamente contarão com a garantia do Tesouro Nacional.

76. Segundo noticiado, o BNDES pretende renegociar R\$ 50 bilhões em dívidas dos Estados e conceder novos créditos. Os Estados se comprometeram a vender ativos e o valor arrecadado com essas alienações serviria para abater esses créditos, de modo que parte desses aportes seria de meros adiantamentos. Isso se a diretriz não mudar ante a piora do quadro fiscal dos Estados.

77. Assim, é necessário recomendar à Semag que dê atenção a essa questão nas Contas de Governo de 2017, devendo avaliar as garantias concedidas pelo Tesouro, os riscos existentes, as contragarantias acordadas, a liquidez das mesmas, as coberturas já realizadas, a aderência das novas concessões às normas vigentes, aos limites de endividamento dos entes federados e o impacto dessas concessões na despesa com subsídios, bem como o impacto dessas medidas no processo de redução do saldo de recursos do TN aplicados no BNDES.

## V

### ESTÍMULOS À ECONOMIA

78. O Estado brasileiro, em regra, não obtém sucesso em suas iniciativas de estímulo à economia. Normalmente o diagnóstico dos problemas existentes é falho e carente de fundamentos e os mecanismos escolhidos no mais das vezes beneficiam agentes econômicos que não precisariam desses estímulos. O exemplo mais famoso foi a política de criar campeões nacionais.

79. Muitos desses campeões nacionais naufragaram como o Grupo EBX, a Sete Brasil, LBR (seria a maior processadora de leite do país), os Estaleiros, empresas do ramo de óleo e gás como a Lupatech, empresas de construção civil, dentre outras.

80. O país usou uma poupança que não tinha e a que estava disponível foi pessimamente empregada, colocando em risco o futuro de milhares de beneficiários de fundos de pensão estatais.

81. Interessante observar que o crédito concedido pelo BNDES cresceu até 2014/2015 de 5% para 12% do PIB, enquanto a formação bruta de capital fixo manteve-se estável, o que significa que o BNDES

## Continuação do TC nº 012.659/2017-7

ajudou o setor privado a guardar/poupar recursos ao passarem a ter à disposição o crédito subsidiado oferecido pelo banco.

82. De 2008 a 2014, foram repassados ao caixa do BNDES cerca de R\$ 716 bilhões, sendo R\$ 470 bilhões do Tesouro Nacional e o restante de recursos do FGTS, do FAT e do PIS/Pasep. Nesse total não foi computado o retorno dos recursos dos pagamentos das operações de crédito vigentes.

83. Chama a atenção, nesse cenário, o fato de que o BNDES tradicionalmente não realiza acompanhamentos ou avaliações de sua atuação, com objetivo de verificar o impacto dessa atuação na produtividade da economia, no fortalecimento das empresas, na melhoria da competitividade, no aumento do valor agregado da produção nacional, no fomento ao desenvolvimento tecnológico, na eliminação da dependência das empresas nacionais por subsídios e regimes diferenciados de tributação, dentre outras variáveis.

84. A ausência de critérios consistentes para justificar uma política pública e de avaliação dos resultados dessa política está no cerne das repetidas falhas do país em suas escolhas.

85. A experiência tem mostrado que podemos tirar poucos exemplos de sucesso no mercado brasileiro que tiveram como causa direta ou indireta o apoio do BNDES. Por outro lado, os exemplos mais conhecidos são os negativos e envolvem ações do banco para salvar empresas ou grupos empresariais da falência, como o caso da Globocabo (desnacionalizada depois), AES Eletropaulo e os casos do grupo Chapecó e da empresa de telefonia Oi.

86. Infelizmente, mostra-se totalmente atual uma piada dita entre empresários quando falam sobre a atuação do Governo nos negócios. Dizem que a melhor estratégia para aprimorar os resultados de uma companhia no Brasil é pegar o avião e ir a Brasília.

87. O Governo e o BNDES, em especial, foram certos em fazer as piores escolhas possíveis, ao criarem, com o apoio do Estado, uma supertele superendividada e agora em recuperação judicial, a maior processadora de carnes do planeta, que recentemente acertou o maior acordo de leniência do mundo, dentre outros exemplos. Esses são os nossos almejados campeões nacionais.

88. A respeito disso, James Robinson, professor da Universidade de Harvard e um dos autores do livro *“Por Que as Nações Fracassam”*, afirma que: *“Políticas industriais que beneficiam pequenos grupos de empresas tendem a criar castas de privilegiados (...). Esse pessoal pode até enriquecer, mas o resto da sociedade não”*. Vaticínio fácil de constatar no Brasil.

89. Essa questão extrapolou o mundo das hipóteses no Brasil e sofreu grande ampliação com os sucessivos programas de estímulo adotados pelo Governo desde 2008, a título de reação aos efeitos da crise global.

90. Pelo menos, no âmbito da gestão da nova presidente do BNDES, Maria Sílvia, isso começava a mudar. Infelizmente, a presidente do BNDES deixou o cargo em 2017, premida, em princípio, por pressões políticas e de empresários dependentes do dinheiro subsidiado do BNDES.

91. Embora o ano de 2016, como primeiro ano do Governo, tenha tido como foco propor medidas para corrigir as inúmeras falhas nas áreas orçamentárias, financeiras, econômica e legais, dentre outras variáveis, não podemos deixar de constatar que neste início de 2017 houve o retorno da crise política, crise que, segundo já noticiado, poderá levar o Governo a retomar medidas na área econômica e tributária, diagnosticadas como prejudiciais ao controle das contas públicas e estabilidade da economia.

92. O ano de 2016 foi auspicioso ao indicar que o novo Governo buscava conter o expansionismo fiscal e a recessão econômica. Nos últimos exercícios, ante a desaceleração econômica que culminou na atual recessão, houve uma desaceleração do crescimento dos gastos, em razão do fato de que o crescimento de muitos desses gastos estar atrelado ao crescimento do PIB.

93. Essa queda no crescimento dos gastos ocorreu nas rubricas de sempre, no custeio e nos investimentos. O espaço fiscal conseguido com isso foi ocupado rapidamente pelo aumento dos gastos com subsídios e com a concessão de desonerações tributárias.



## Continuação do TC nº 012.659/2017-7

94. O ano de 2016, em razão da indicação de que haveria uma mudança de direção da política econômica vigente, fomentou o início de um processo de reversão da tendência recessiva da economia. O problema é que essa mudança pode ter durado apenas alguns meses, ante a notícia de que medidas populistas poderão ser reeditadas com o retorno da crise política. O quadro que se apresenta projeta que o ciclo negativo da economia (recessão) deverá durar até o final de 2018, com consequências certamente danosas para as contas públicas.

95. Quanto à meta primária fixada para o exercício de 2016, o seu cumprimento não é motivo para comemoração, ante o tamanho do rombo nas contas públicas que a mesma reflete. Chama a atenção o fato de que a meta prevista para os demais exercícios, cuja expectativa era de queda dos *deficits* primários, poderá não se cumprir, pois já há estimativas para 2018 apontando para um *deficit* primário de R\$ 167 bilhões.

96. Nesse cenário, merece destaque positivo o nível estável em relação ao PIB das despesas com pessoal ativo e de custeio da máquina administrativa, em 2,7% e 1% do PIB, respectivamente.

97. Já o gasto com aposentadorias e pensões dos servidores também se manteve estável em 1,7% do PIB, podendo crescer pontualmente em razão da perspectiva de ser aprovada a reforma da Previdência.

98. Em vista do retorno da crise política e da demora na recuperação da economia, o Governo prevê aprovar algumas medidas, as quais, caso implementadas, deverão ser avaliadas quanto aos seus impactos e resultados alcançados:

a) proposta de um Refis para Estados e Municípios: parcelamento de R\$ 90,136 bilhões em dívidas com o INSS. Prefeituras estimam alívio de R\$ 30 bilhões com os descontos, mas não há projeção de valor para Estados;

b) o Refis de produtores rurais: parcelamento de R\$ 10 bilhões em dívidas com o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (Funrural);

c) o Programa de Regularização Tributária (PRT): estabelece o parcelamento de débitos com vencimento até 30 de abril de 2017, com prazo para adesão até 31 de agosto. Texto enviado pelo Governo ao Congresso Nacional prevê três grandes modalidades de adesão ao parcelamento de débitos com a Receita Federal e dois tipos para dívidas com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN). O prazo máximo para o pagamento será de 180 meses e as empresas poderão ter descontos de até 90% nos juros e 50% nas multas. O Governo espera arrecadar R\$ 13 bilhões;

d) o acordo para fim da guerra fiscal: o Governo cedeu e aceitou uma transição mais suave para que os Estados acabem com os incentivos fiscais concedidos fora do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz);

e) possível concessão de crédito para Santas Casas: proposta em tramitação, que conta com o apoio do Presidente Michel Temer, prevê que a União poderá subsidiar o crédito a partir da equalização de taxas de juros, com limite de R\$ 2 bilhões por ano, a serem consignados no orçamento;

f) está previsto um eventual reajuste do Bolsa Família acima da inflação acumulada até junho, a partir de 1º de julho;

g) possível aprovação de proposta para mudar a distribuição dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). O argumento é que alguns Estados estão recebendo menos do que deveriam, enquanto o repasse para outros está superdimensionado. Neste ano, a previsão é que o Fundo receba R\$ 13 bilhões em repasses federais;

h) correção da tabela do Imposto de Renda e a redução da alíquota máxima de 27,5% para 18% e a adequada observância das exigências previstas pela LRF;

i) priorizar a conclusão de obras, medida já realizada em certo grau em 2016. Merece atenção a medida, ante o fato de 2018 ser um ano eleitoral;

**Continuação do TC nº 012.659/2017-7**

j) a previsão de que o BNDES irá conceder uma linha de financiamento aos Estados e Municípios endividados de até R\$ 50 bilhões, aumentando os subsídios implícitos e provavelmente sem exigir como contrapartida o compromisso dos entes federados de redução de suas dívidas.

**VI**

**RECEIRAS EXTRAORDINÁRIAS**

99. Um dos pontos marcantes do exercício de 2016 foi a fixação de uma meta primária factível e o esforço em estimar melhor as receitas extraordinárias para o exercício. Mesmo assim, as projeções realizadas estiveram longe da realidade.

100. Nos últimos anos, observamos que o Governo Federal se tornou cronicamente dependente das receitas extraordinárias para fechar suas contas.

101. De 2011 a 2017, a receita líquida apresentou uma queda de 1,7% do PIB, cujas causas são a recessão econômica (ajudada pela nova matriz econômica) e as desonerações fiscais. Paralelamente, a despesa da União cresceu 2,9% do PIB.

102. Dentre as receitas extraordinárias previstas para 2016, constavam R\$ 17 bilhões referentes ao leilão de usinas hidrelétricas, R\$ 11,1 bilhões de repatriação de ativos e R\$ 8 bilhões em tributos e dividendos associados à venda da Caixa Seguridade e do Instituto de Resseguros do Brasil – IRB.

103. As receitas das concessões do setor hidrelétrico, logo no início de 2016, alcançaram R\$ 11 bilhões, o programa de repatriação superou as previsões e ultrapassou o patamar de R\$ 40 bilhões e as relativas às vendas das estatais não se confirmaram.

104. O montante dos valores envolvidos demonstra a dependência do Governo Federal quanto a essas receitas. O melhor exemplo disso são os recorrentes programas de refinanciamento tributário (REFIS). Já está provado que o eventual ganho obtido pelo Governo no exercício em que é aprovado um Refis tem como consequência perdas de arrecadação nos exercícios seguintes, o que “*obriga*” o Governo a lançar novos Refis.

105. Esses sucessivos Refis tornam a elisão fiscal vantajosa para os contribuintes, mesmo com o risco de atuações, ante o tempo médio e relativamente longo de duração dos processos judiciais e administrativos, a forma de correção monetária do débito, as altas taxas de juros praticadas no mercado.

106. Os parcelamentos tributários, em sua vertente anual e recorrente, representam uma forma de encerramento (suspensão) de litígios fiscais em condições vantajosas. É um prêmio aos contribuintes inadimplentes.

107. Isso também se deve ao quadro da economia em recessão, pois parte dos contribuintes se financia com dinheiro dos tributos.

108. Não há estudos que indiquem a proporção de empresas que efetivamente se beneficiam positivamente com esses programas no sentido de manterem suas atividades, evitando, por exemplo, uma quebra, ante o ambiente recessivo atual.

109. Por outro lado, estudos da Receita Federal demonstram que o aumento pontual da arrecadação no ano de lançamento desses programas leva a uma redução da arrecadação tributária nos anos seguintes.

110. Além disso, a Semag ressalta que o percentual de recursos recuperados pelo Estado, em comparação ao estoque da dívida ativa, é muito baixo. É preciso que se faça um diagnóstico mais preciso das causas desse baixo desempenho. De qualquer forma, com o cenário atual, não há como não deixar de concluir que o Governo Federal se tornou dependente desses programas de Refinanciamento Fiscal e das demais receitas extraordinárias.

111. Novamente a causa é o desequilíbrio fiscal.

**Continuação do TC nº 012.659/2017-7**

**VII**

**RESTOS A PAGAR**

112. Dentro do cenário de degradação das contas públicas, os Restos a Pagar – RAP tornaram-se uma peça central, como já diagnosticado nos últimos exercícios. Essa rubrica cresceu tanto que se tornou um verdadeiro orçamento paralelo.

113. Deve-se destacar, também, o fato de que o Governo Dilma Rousseff utilizou a rubrica como forma também de maquiagem as contas públicas, atrasando de forma intencional pagamentos para apresentar uma posição irreal da situação fiscal.

114. A postergação deliberada de pagamentos tinha como objetivo fechar os exercícios com um retrato da situação fiscal melhor que a realmente existente.

115. A melhoria do quadro pode ser verificada com o fato de que, para 2017, o Tesouro inscreveu R\$ 148 bilhões em restos a pagar, o que representa uma redução de R\$ 38,8 bilhões em relação à inscrição realizada para o exercício de 2016, que foi da ordem de R\$ 186,9 bilhões.

116. A maior parte desse valor refere-se a restos a pagar não processados (R\$ 129 bilhões), ou seja, despesas que foram autorizadas, mas não liquidadas. Os investimentos representam a maior parte dos RAP não processados.

117. Merece destaque o fato de que de um total de R\$ 148 bilhões inscritos em 2017, R\$ 57,6 bilhões referem-se a RAP reinscritos e R\$ 90 bilhões a operações inscritas no ano 2016/2017. Merece registro o fato de que se essas operações tivessem sido executadas no exercício de 2016 não haveria o cumprimento da meta fiscal prevista.

118. A melhora da rubrica é salutar, mas os saldos existentes pressionam negativamente no esforço fiscal de redução do *deficit* primário. No exercício de 2016, foram pagos R\$ 105,6 bilhões de RAP, maior proporção já observada desde 2011.

119. A deterioração dessa rubrica foi gradativa e deliberada. Para se ter uma ideia de como a situação se deteriorou, o saldo de restos a pagar em 2007 alcançava R\$ 44 bilhões e chegou a R\$ 228 bilhões em 2014 (valores históricos). Mesmo com as reduções realizadas nos dois últimos exercícios, ainda se encontra num patamar superior a duas vezes ao encontrado em 2007.

120. Merece destaque o fato de que a redução de R\$ 42,3 bilhões de inscrição de RAP em 2016 em relação a 2015 (de R\$ 228 bilhões para 185,7 bilhões) é explicada, em sua maior parte, pela quitação de passivos acumulados apontados pelo Acórdão nº 825/2015-Plenário, que geraram pagamentos de R\$ 20,7 bilhões ao BNDES, Banco do Brasil, FGTS e CEF.

121. Já o Acórdão nº 2461/2015-Plenário, que apontou como sendo indevido os registros em RAP de subvenções concedidas em operações de crédito imobiliário, no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, levou a um cancelamento de RAP da ordem de R\$ 6,6 bilhões. Também houve o cancelamento de RAP relativos à equalização de taxas de juros junto ao BNDES e BB, nos montantes de R\$ 0,4 bilhão e R\$ 1 bilhão, respectivamente.

122. O pagamento dos benefícios do INSS também foi regularizado, pois a ordem bancária para realizar esses pagamentos foi emitida em 30/12/2016. Isso evitou que a rubrica, em 2017, fosse acrescida em R\$ 13,8 bilhões. Entre 2009 e 2015, as emissões das ordens bancárias foram alteradas para o primeiro dia do exercício seguinte, com objetivo de melhorar as estatísticas fiscais, transferindo a despesa financeira de dezembro para janeiro do exercício seguinte.

123. A estratégia utilizada até 2015, de elevar consistentemente o saldo da conta de Restos a Pagar, tinha como finalidade obter maior flexibilidade para executar despesas de investimento à margem das prioridades discutidas no orçamento do ano e postergar o pagamento de despesas para os anos seguintes.

## Continuação do TC nº 012.659/2017-7

124. Quando se decidisse pela resolução do problema criado, as despesas postergadas teriam que ser pagas por meio do aumento de receita além do previsto no orçamento aprovado, aumento da dívida, ou pela postergação de despesas aprovadas, no exercício em curso.

125. Com o elevado crescimento da rubrica, restou como alternativa o aumento da dívida e esta é uma das causas do crescimento do *deficit* primário que estamos observando desde 2015 e mais uma herança deixada pela “*contabilidade criativa*”.

126. Os saldos crescentes criaram um autêntico orçamento paralelo, que deve ser combatido, já que o saldo de RAP é um tipo de dívida (flutuante) que não entra no conceito de DLSP e, assim, não aparece nas estatísticas fiscais, nem no conceito “*acima da linha*”, nem tão pouco no conceito “*abaixo da linha*”, o que permite que se use essa conta para “*fabricar parte do resultado primário*”.

127. Os crescentes pagamentos referentes aos Restos a Pagar Não Processados já indicavam que essa conta estava sendo utilizada como mecanismo de postergação de despesa. Esse quadro, frise-se, ainda não foi totalmente equacionado.

128. Em vista disso, embora tenha havido um esforço do Governo em buscar a redução dessa rubrica, com a demora na recuperação econômica do país, ela poderá voltar a ser usada como alternativa para alcançar a meta fiscal. Nesse sentido, para o exercício de 2017, o MP/TCU recomenda que a Semag dê atenção a essa rubrica, em especial para identificar eventos que indiquem o retorno do seu crescimento, sendo necessário dissecar a sua composição e identificar as principais despesas que vierem a ser inscritas e o impacto dessa medida no cumprimento da meta fiscal.

## VIII

### RIGIDEZ DOS GASTOS

129. Apesar das medidas em andamento, que objetivam arrumar as contas públicas no curto e no longo prazo, tal meta não será alcançada sem que o país reveja a rigidez atual do gasto público. No sistema atual, quaisquer medidas de ajustes que venham a ser propostas sempre envolverão a contração dos investimentos ou o aumento de tributos.

130. Algo entre 90 e 94% do orçamento é obrigatório, o que limita o corte de despesas, engessa a gestão e impede a reorientação de prioridades.

131. O crescimento dessas vinculações foi gradativo e não nos surpreenderíamos que dentre as motivações que levaram a isso tenha decorrido do esforço recorrente do país em buscar um equilíbrio fiscal.

132. O orçamento obrigatório ou o rol amplo de despesas obrigatórias nada mais é do que a forma que o Parlamento encontrou para proibir o Executivo de contingenciar despesas. O elevado percentual de despesas obrigatórias inviabiliza qualquer esforço fiscal e, por consequência, expõe o país ao risco de conviver com constantes crises “*econômicas*” e fiscais, pois qualquer aumento de despesa, necessário ou por conveniências políticas, leva inexoravelmente a um *deficit* fiscal, ao crescimento da dívida e de seus encargos.

133. Já está devidamente comprovado que a adoção de políticas anticíclicas no Brasil não funciona como o esperado (políticas Keynesianas). Uma das causas disso é o fato do país começar qualquer processo de incentivo em patamares de dívida e taxa de juros reais elevados.

134. O engessamento das despesas e a vinculação das receitas não incentiva a boa gestão, pois, caso o Estado implemente ações administrativas de melhoria de gestão e venha a economizar recursos, essa iniciativa será inócua, ante a obrigatoriedade de se gastar sempre um mínimo em relação ao que se arrecada. Esse mesmo gestor será obrigado a gastar o mesmo montante economizado para cumprir o

### Continuação do TC nº 012.659/2017-7

mínimo de gastos previstos em determinadas áreas. Essas regras têm em comum a ausência de qualquer preocupação com a qualidade do gasto.

135. Com o advento da mudança demográfica que está em curso no país, teremos que encarar essa questão, pois a tendência é que os gastos com educação tenham redução e os de saúde cresçam. No quadro atual, os gestores não podem realocar recursos para atender a essas mudanças, o que é contraproducente.

136. No modelo atual, também devido às mudanças demográficas por que passa o país, há um aumento anual (vegetativo) de 0,35% do PIB em gastos sociais, devido ao ingresso de novos beneficiários no conjunto dos programas sociais.

137. A margem de manobra para efetivar o ajuste fiscal proposto pela EC nº 95/2016 ao longo dos próximos 20 anos, portanto, é muito pequena, mesmo que haja a aprovação de uma reforma da Previdência mais rigorosa.

138. A Instituição Fiscal Independente, ligada ao Senado Federal, já projeta a necessidade de que o esforço fiscal nos próximos anos precise crescer entre R\$ 100 e R\$ 500 bilhões, a depender do cenário que se leve em conta. Em qualquer cenário, portanto, o esforço fiscal previsto hoje será insuficiente para colocar nos trilhos o gasto público, viabilizar uma redução do juro real de forma consistente e, por consequência, da dívida pública.

139. Outro exemplo de despesa obrigatória ou quase obrigatória são as emendas parlamentares. Mesmo que se tenha buscado dar alguma racionalidade para esse gasto, na prática os recursos são liberados sem a devida análise da qualidade dos projetos financiados.

140. Nesse sentido, entendo recomendável que o Governo Federal, como regra, faça uma avaliação da qualidade, efetividade e eficácia dos projetos financiados.

141. Outra consequência da vinculação de receitas e da elevação das despesas obrigatórias acima do crescimento do PIB é o desequilíbrio fiscal. Historicamente esse desequilíbrio é financiado pela inflação.

142. Essa inflação é outro fator que atua contra o ajuste fiscal do país. Convivemos com uma inflação inercial que não é alcançada pela política monetária. A economia ainda é muito indexada e estima-se que até 30% do índice oficial de inflação sofre influência da inflação passada. Essa indexação da economia de preços administrados e não administrados é uma questão que ficou pendente de solução pelo plano real.

143. Não é à toa que a meta de inflação do país não é alterada há mais de uma década, e apenas em 2017 se propõe uma redução de 0,25% para 2018. Tal redução se deve mais à recessão pela qual passamos e não envolve medidas para atacar o seu crescimento. Temo que, se não forem adotadas medidas efetivas voltadas à redução da meta de inflação, isso apenas elevará o “*sarrafo*” dos juros oficiais.

144. Assim, o desequilíbrio fiscal crônico e o atrelamento de despesas à variação da inflação anterior não permitem que tenhamos uma inflação muito menor que o piso de 4%, exceto dentro de um cenário de recessão forte.

145. Nesse sentido, seria salutar que o Governo avaliasse a adoção de medidas com vistas a reduzir as inúmeras regras que preveem a indexação de preços praticados na economia, entre os quais os preços administrados e não administrados.

146. Outra medida que era para ser temporária, no esforço de estabilização da economia proposta em 1994, é a regra da Desvinculação das Receitas da União – DRU, que inicialmente foi de 20% e recentemente passou para 30%.

147. A DRU permite o uso de recursos anteriormente vinculados para financiar despesas primárias e os juros da dívida.

148. A DRU foi a solução heterodoxa encontrada para as diferentes vinculações criadas e para as que existem, em razão do tipo de tributo pela qual são arrecadadas as receitas, como são o caso das receitas

## Continuação do TC nº 012.659/2017-7

arrecadadas com contribuições e taxas que, em regra, estão diretamente vinculadas a determinados tipos de despesas.

149. Hoje é impensável executar uma política de responsabilidade fiscal sem esse mecanismo. Na verdade, sem a DRU, o orçamento público seria inviável.

150. Para piorar o quadro, recentemente houve a aprovação da “*Emenda do Orçamento Impositivo*”, a qual previu a execução obrigatória das emendas individuais dos parlamentares ao projeto de lei orçamentária no elevado percentual de 1,2% da RCL do ano anterior.

151. A mesma emenda alterou a regra anterior, que previa a fixação de um percentual mínimo de recursos para serem destinados à saúde, enrijecendo o processo ao fixar, como piso para aplicação em saúde, o percentual de 15% da RCL. Interessante observar que, não muito tempo antes, tal sistemática havia sido alterada pela EC nº 29/2000, a qual previa o crescimento da despesa com saúde na mesma proporção do crescimento do PIB.

152. O rol de vinculações é amplo e difícil de estimar. O Ministério do Planejamento, em 2003, chegou a fazer um estudo que buscava elencar todas as vinculações de receitas vigentes. A lista continha 32 itens, discriminados em vários subitens, indicando a complexidade do modelo.

153. Nesse cenário, também é difícil executar qualquer tipo de contingenciamento, pois ao Governo resta no máximo a possibilidade de contingenciar entre 5 e 8% de todo orçamento, o que é muito pouco.

154. As despesas vinculadas, diferentemente das obrigatórias, podem ser contingenciadas, mas isso não é algo permanente, pois a própria LRF, cujo espírito é o de buscar o equilíbrio fiscal, prevê no art. 8º, parágrafo único, que se determinada receita não for gasta na finalidade à qual está vinculada, essa receita vinculada não pode ser empregada em nenhuma outra despesa. Nesse sentido, eventual contingenciamento de despesas vinculadas a determinadas receitas apenas adia o gasto com o propósito de alcançar uma meta fiscal de curto prazo.

155. Assim, eventual *superavit* primário, gerado por contingenciamento de despesas desse tipo, não reflete num real *superavit*, pois essa “*economia*” não poderá ser utilizada para pagar juros da dívida.

156. Esse fato é um indicativo de que os *superavits* alcançados pelo país na última década na realidade foram inferiores ao dado oficial divulgado, e o problema fiscal do país envolve outros fatores que precisam ser revistos, se quisermos alcançar um crescimento sustentável.

157. O quadro apresentado demonstra que o planejamento orçamentário brasileiro se restringe a acomodar despesas já previamente contratadas ou previstas, mesmo num quadro de *deficit* fiscal. As despesas rígidas não podem ser reduzidas, o que torna qualquer esforço fiscal uma tarefa quase inviável.

158. Por isso, foram corretas as decisões do Governo Temer no final de 2016 em propor uma reforma da Previdência e dos benefícios sociais, pois são despesas obrigatórias que mais crescem atualmente. Mas tal reforma é apenas parte de todas as reformas que precisam ser feitas para tornar a gestão das contas públicas algo factível de realizar.

## IX

### CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS

159. Retorno ao tema abordado nas Contas de Governo do exercício 2015 para pontuar o efeito pedagógico alcançado pela atuação do TCU.

160. Até 2015, o que se via em termos de administração financeira orçamentária era o crescimento do uso de Medidas Provisórias para abrir créditos extraordinários, sem que fossem observados os seus requisitos constitucionais.

161. Como já alertado pelo TCU, em diferentes oportunidades, a abertura de créditos extraordinários sem seguir os critérios definidos constitucionalmente descaracteriza a Lei Orçamentária aprovada pelo

## Continuação do TC nº 012.659/2017-7

Congresso Nacional. É um mecanismo que deve ser utilizado em situações excepcionais, imprevistas e urgentes, tais como guerra, comoção interna ou calamidade pública.

162. Essas medidas, ao influenciarem diretamente no planejamento e na execução orçamentária, devem ser objeto de acompanhamento pelo TCU, pois alteram de forma artificial o orçamento, criando despesas sem que tenham sido previstas receitas que as supram, pois não exige a especificação das fontes de financiamento. Nesses casos, a fonte de recursos para essas despesas certamente é a ampliação da dívida pública à revelia do Congresso Nacional.

163. Com o advento da EC nº 95/2016, torna-se essencial que se faça esse acompanhamento, pois a abertura de créditos extraordinários é uma das exceções previstas que permitem a realização de despesas acima do teto fixado pela emenda. O risco de que isso se torne uma válvula de escape ao cumprimento da emenda é grande, ante os indícios de que o Governo não conseguirá fazer as reformas para as quais se propôs.

164. Por isso, entendo que foi de suma importância o reconhecimento, no âmbito das Contas de Governo de 2015, da competência do Tribunal em fiscalizar a execução orçamentária da União também em relação à edição de medidas provisórias que prevejam a abertura de créditos extraordinários.

165. A falta de planejamento, imprevidência ou contingenciamentos planejados e devidamente acordados não podem servir de justificativa para o uso de um instrumento que, por regra, é excepcional.

166. Em 2016, o Governo Temer, em vista da repercussão da atuação do TCU, formulou Consultas a respeito do tema.

167. No Governo Dilma, foram editadas 6 MPs de créditos extraordinários (MPs nºs 710, 711, 715, 716, 721 e 722). O Governo Temer, por sua vez, editou 8 MPs de créditos extraordinários (MPs nºs 730, 734, 736, 738, 740, 743, 750 e 769).

168. Não pretendo trazer nas presentes contas os extensos fundamentos que utilizei para questionar parte das Medidas Provisórias emitidas pelo Governo Dilma em 2015, pois a questão foi amplamente discutida no âmbito das Contas de Governo de 2015 e nas diferentes Consultas formuladas pelo Governo Temer.

169. O que se verificou em 2015, e que também existiu em outros exercícios, é que em muitos casos foram identificadas Medidas Provisórias de créditos extraordinários que não atenderam aos requisitos da imprevisibilidade e urgência. Era praxe a edição de Medidas Provisórias para permitir ao Poder Executivo a execução de despesas, sem a autorização e o controle prévio do Congresso Nacional.

170. Outra consequência danosa dessa prática foi o uso abusivo desse tipo de crédito, à luz do sistema orçamentário-constitucional brasileiro, o que permitiu criar um verdadeiro orçamento paralelo, sem controle, e que, considerando o contexto de desequilíbrio fiscal e de descontrole dos gastos, levou ao descumprimento das diretrizes de planejamento e da transparência orçamentária.

171. O uso abusivo de MPs para abertura de créditos extraordinários sem a observância dos seus requisitos atentou a fidedignidade dos dados orçamentários, a **verdade orçamentária**, tornando a LOA uma peça imprecisa, constantemente alterada para permitir a acomodação de despesas previsíveis, sem a necessidade de observar os requisitos legais.

172. Assim, ao voltar a reavaliar a questão, verifico que, em 2016, todas as MPs emitidas pelo Governo Dilma até 11/05/2016, de forma parcial ou total, não atenderam aos requisitos constitucionais da imprevisibilidade e urgência. Duas dessas MPs, as de nºs 711/2016 e 722/2016, perderam vigência, sendo que a MP 722/2016 foi objeto de ADIN no STF (ADIN nº 5513), tendo seus efeitos suspensos parcialmente, em vista do desrespeito ao art. 167, § 3º, da CF/88.

173. A MP 711/2016 foi um exemplo clássico de inobservância dos princípios constitucionais da imprevisibilidade e urgência, pois objetivou abrir créditos extraordinários para reforçar o orçamento de diversos órgãos, para que estes realizassem o pagamento de auxílios moradia.

## Continuação do TC nº 012.659/2017-7

174. O referida MP suscitou a apresentação de denúncia ao Tribunal, que se manifestou por meio do Acórdão nº 666/2017-Plenário, do qual destaco as seguintes recomendações:

“(…)

*9.2.recomendar à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério do Planejamento que, em atenção ao prescrito no art. 167, § 3º, c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea ‘d’, da Constituição Federal de 1988:*

*9.2.1. indiquem e demonstrem, na exposição de motivos das medidas provisórias editadas para abertura de créditos extraordinários, a existência, além dos preceitos constitucionais da relevância e urgência, dos requisitos constitucionais da imprevisibilidade e urgência da despesa; e*

*9.2.2. abstenham-se de sugerir a edição de medidas provisórias para abertura de créditos extraordinários que não atendam aos requisitos constitucionais de imprevisibilidade e urgência;”*  
(grife i.)

175. Registro que não propus qualquer atuação do TCU em relação às Medidas Provisórias citadas, pois a mesma questão suscitada em 2015 não compôs os itens considerados irregulares para fundamentar a proposta de rejeição das contas, tendo figurado no rol de “*Outros Achados*”.

176. De qualquer forma, ante a inobservância dos requisitos constitucionais da imprevisibilidade e da urgência, entendo que a questão deve constar dentre as ressalvas das Contas de Governo da ex-Presidente Dilma Rousseff.

177. Quanto às MPs emitidas no decorrer do primeiro ano do Governo Temer, não verificamos o descumprimento claro dos princípios constitucionais para abertura de créditos extraordinários.

178. Tal fato se deu em razão do novo Governo ter assumido a gestão do Estado na vigência de Lei Orçamentária aprovada pelo Governo anterior, bem como pelo fato de, em alguns casos, terem ocorrido cortes orçamentários decididos pela gestão anterior de forma unilateral, sem levar em consideração as despesas fixas e não contingenciáveis dos órgãos afetados. Sabemos que esses cortes sem critérios claros foram um mecanismo utilizado pelo Governo para adiar eventual proposta de alterar a meta fiscal prevista para 2016.

179. Além disso, registro que parte das Medidas Provisórias emitidas contou com uma apreciação prévia por parte do TCU, o que reforçou a sua posição quanto ao tema e orientou os gestores da importância do adequado enquadramento das situações enfrentadas às exigências constitucionais.

## X

### BGU

180. Por fim, entendo relevante destacar alguns dos achados relatados pela Semag em seu relatório. O trabalho demonstra como é importante que haja uma instância que possa reavaliar os lançamentos e registros contábeis, bem como os critérios utilizados pelo Estado para informar os diferentes eventos que afetaram a Administração Pública, tanto nos aspectos orçamentários, financeiros, como patrimoniais.

181. Um desses pontos refere-se à superavaliação do passivo de R\$ 42,2 bilhões, decorrente do registro da obrigação do Estado eventualmente devolver os recursos arrecadados com os empréstimos compulsórios criados durante o Governo Sarney, em 1986, que incidiram sobre a compra de combustíveis e veículos novos.

182. A maior parte desse saldo (R\$ 31,1 bilhões) refere-se à aquisição de combustíveis, cuja identificação dos possíveis contribuintes, via nota fiscal de compra, hoje é impossível, além disso o direito de ação está prescrito desde 1997.



### Continuação do TC nº 012.659/2017-7

183. O registro dessa obrigação é uma questão de prudência, no entanto, como ressaltado pela Semag, não há previsão de saída desses recursos ou controles que ao menos identifiquem os credores desses valores.

184. Nesse sentido, é totalmente pertinente a recomendação sugerida pela Semag a respeito do tema.

185. Outro registro refere-se à superavaliação do ativo em R\$ 131,8 bilhões, onde constam lançamentos que não atendem aos critérios de reconhecimento de um ativo.

186. Tal montante refere-se a valores contabilizados de repasses realizados a título de transferências voluntárias até o momento da aprovação da prestação de contas, devolução dos recursos ou cancelamento da operação.

187. Como bem discorreu a Semag, a mera aprovação, o cancelamento ou arquivamento de uma prestação de contas não pode ser compreendido como um direito que gerará um benefício econômico de serviços à União, exceto nos casos em que há a previsão de incorporação de algum bem ao patrimônio da União.

188. Além de ser indevido esse tipo de registro, o dado revela o elevado estoque de prestações de contas pendentes de análise nos órgãos repassadores. Essa é uma deficiência crônica. Há grande agilidade na liberação de recursos, mas uma parca estrutura para analisar e cobrar as prestações de contas desses repasses.

189. Tal distorção, portanto, justifica plenamente a recomendação sugerida pela Semag, a ser encaminhada à Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

190. O achado referente à subavaliação do ativo em R\$ 227 bilhões, decorrente da não contabilização dos imóveis destinados à reforma agrária, ou contabilização abaixo dos valores de mercado, é um problema recorrente nas contas e decorre no histórico descontrole a respeito do patrimônio da União, com recomendações sendo feitas desde 2004.

191. Neste caso específico, parte do problema decorre que o sistema Spiunet não prevê todas as especificidades relativas aos imóveis da reforma agrária, e resolução da questão depende da implantação do novo sistema SPUnet.

192. Outro dado que merece atenção dos órgãos envolvidos é a divergência a respeito da dimensão de 7.733 imóveis do Incra, o que demonstra a adequação das recomendações sugeridas.

193. Outro ponto a destacar refere-se ao remanejamento irregular do pagamento de R\$ 40 bilhões de despesa da dívida pública.

194. Nesse caso, houve uma alteração das classificações orçamentárias de despesa com a dívida pública, cujo ciclo de execução estava completo com o pagamento.

195. O remanejamento contábil envolveu o elemento de despesa 76 (Principal Corrigido da Dívida Mobiliária Refinanciada) para 72 (Principal da Dívida Mobiliária Resgatada), bem como houve a alteração da fonte de recursos de 143 (pagamento de títulos públicos) para 152 – Resultado do Banco Central.

196. A Coordenação da Dívida não conseguiu indicar quais os títulos foram resgatados com essa operação. Como ponderado pela Semag, a manobra atentou contra a representação fidedigna dos eventos patrimoniais e alerta que os registros devem refletir o que ocorre no mundo real, que, em tese, teria sido o resgate de títulos públicos. Ou seja, os dados que passaram a constar em outra rubrica contábil não foram passíveis de verificação, pois não houve a indicação dos títulos que foram resgatados.

197. Desse modo, o MP/TCU acompanha a conclusão da Semag, no sentido de que *“O gerenciamento de fontes não pode ser feito às custas de significativa desordem nos registros e controles contábeis e orçamentários. Tal procedimento não está autorizado em nenhum normativo. Ademais, entende-se que o cancelamento de despesas já incorridas e pagas, para redirecionar a execução para outro empenho, fere os conceitos de representação fidedigna e de verificabilidade da informação contábil, conforme preceitua a NBC TSP Estrutura Conceitual”*.

## Continuação do TC nº 012.659/2017-7

198. Por derradeiro, destaco a subavaliação do passivo em valor não estimado, em razão da falta de registro de provisões matemáticas referentes aos pagamentos de militares inativos e pensionistas.
199. No caso das pensões, já existe uma projeção de valores com gastos futuros, restando apenas trazer os números projetados a valor presente.
200. A evidencição desses dados vem sendo objeto das Contas de Governo desde 2013, com o envio de recomendações ao Poder Executivo. A Semag reitera recomendação para que se evidencie o referido passivo, proposta para a qual manifesto concordância.
201. No caso dos militares inativos (reformados e da reserva), foi instituído um grupo de trabalho composto pela STN, Ministério da Defesa e Casa Civil, com objetivo de avaliar as melhores práticas na prestação de contas dos encargos de inativos militares e os respectivos registros contábeis.
202. É de se ressaltar que o TCU busca a aderência das informações às normas internacionais de contabilidade para que o Estado possa estimar com certo grau de acerto suas obrigações futuras.
203. A questão conceitual de se tratar de uma projeção atuarial ou um benefício previsto decorrente das características especiais da função militar não elimina que esta é uma obrigação da União, que deve ser mensurada para garantir o melhor planejamento das ações de Estado.
204. No caso da função Defesa, tão sensível, o Estado não pode deixar de contar com todos os dados possíveis para realizar o seu planejamento estratégico, pois precisamos, além de militares engajados e bem treinados, de equipamentos atualizados e, para isso, é necessário planejar adequadamente para garantir esses objetivos.
205. Nesse sentido, acompanhamos a recomendação sugerida pela Semag neste ponto.

## XI

### CONCLUSÃO

206. Para dar cumprimento à sua missão constitucional de apreciar as Contas do Governo, o art. 228, *caput*, e § 1º, do Regimento Interno do Tribunal, estabelece que o parecer prévio deverá ser conclusivo no sentido de exprimir:
- Se as contas prestadas representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, em 31 de dezembro;
  - A observância dos 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.
207. No mesmo sentido, o § 2º do mesmo dispositivo regimental estabelece a obrigatoriedade da elaboração de relatório contendo as seguintes informações:
- O cumprimento dos programas previstos na Lei Orçamentária Anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o atingimento de metas e a consonância destes com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias;
  - O reflexo da administração financeira e orçamentária no desenvolvimento econômico e social do país;
  - O cumprimento dos limites e parâmetros estabelecidos pela Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).
208. As auditorias e análises realizadas com objetivo de fundamentar a apreciação das Contas dos Governos do exercício de 2016 trouxeram à tona um rol de achados que fundamentam a proposta de mérito do parecer a ser submetido ao Congresso Nacional, a fim de que aquela instituição proceda ao julgamento das duas Contas dos Presidentes da República.

**Continuação do TC nº 012.659/2017-7**

209. Ante o exposto, após uma detida análise técnico-jurídica dos elementos colhidos no decorrer do exercício de 2016 por este Tribunal, e considerando todas as informações constantes dos autos, o MP/TCU, em consonância com a proposta da unidade técnica, manifesta-se por que este Tribunal aprove parecer prévio, conforme exigido pelo art. 228 do Regimento Interno do TCU, no sentido de que as Contas de Governo, referentes ao exercício de 2016, encaminhadas pela ex-Presidente Dilma Rousseff e pelo Presidente Michel Temer, representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial em 31/12/2016, bem como observaram os princípios constitucionais e legais que regem a Administração Pública Federal.

210. Em vista do exposto, o MP/TCU sugere que este Tribunal, nas próximas Contas de Governo ou em trabalhos específicos, acompanhe as seguintes questões:

a) as garantias concedidas pelo Tesouro, os riscos existentes, as contragarantias acordadas, a liquidez das mesmas, as coberturas já realizadas, a aderência das novas concessões às normas vigentes, aos limites de endividamento dos entes federados e o impacto dessas concessões na despesa com subsídios, bem como o impacto dessas medidas no processo de redução do saldo de recursos do TN aplicados no BNDES;

b) o impacto nas contas da União do Refis de Estados e Municípios: parcelamento de R\$ 90,136 bilhões em dívidas com o INSS. Prefeituras estimam alívio de R\$ 30 bilhões com os descontos, mas não há projeção de valor para Estados;

c) o Refis de produtores rurais: parcelamento de R\$ 10 bilhões em dívidas com o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (Funrural);

d) o Programa de Regularização Tributária (PRT): estabelece o parcelamento de débitos com vencimento até 30 de abril de 2017, com prazo para adesão até 31 de agosto. Texto enviado pelo Governo ao Congresso Nacional prevê três grandes modalidades de adesão ao parcelamento de débitos com a Receita Federal e dois tipos para dívidas com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN). O prazo máximo para o pagamento será de 180 meses e as empresas poderão ter descontos de até 90% nos juros e 50% nas multas. O Governo espera arrecadar R\$ 13 bilhões;

e) a composição da rubrica de restos a pagar, de modo a identificar os motivos para o eventual crescimento ou queda dos saldos em relação ao exercício anterior e o impacto dessa variação no resultado fiscal alcançado no exercício.

**Ministério Público**, em junho de 2017.

(Assinado eletronicamente)  
**PAULO SOARES BUGARIN**  
Procurador-Geral