

VOTO

Senhor Presidente,
Senhora Ministra,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral

Submeto, nesta sessão extraordinária, à apreciação deste Egrégio Plenário, dentro do prazo constitucional, o relatório e o projeto de pareceres prévios sobre as contas dos Chefes do Poder Executivo em 2016, Excelentíssima Senhora Dilma Vana Rousseff, referente ao período de 1/1 a 11/5/2016, e Excelentíssimo Senhor Michel Miguel Elias Temer Lulia, referente ao período de 12/5 a 31/12/2016.

Pela 82ª vez, o Tribunal de Contas da União desempenha tão relevante tarefa, no intuito de subsidiar o Congresso Nacional com elementos técnicos para emitir seu julgamento e, assim, atender à sociedade, no seu justo anseio por transparência e correção na gestão dos recursos públicos.

O exame das contas do Presidente da República constitui a mais nobre e complexa atribuição constitucional desta Corte, seja por sua abrangência, seja por seu significado, diretamente atrelado ao dever de *accountability* do dirigente máximo da República e às características inerentes ao Estado democrático de direito.

Diante de tão expressivo mister, não poderia deixar de reconhecer o trabalho dedicado de todos que participaram da análise do processo, em especial, dos Auditores da Secretaria de Macroavaliação Governamental, a quem cumprimento na pessoa do seu Secretário Leonardo Rodrigues Albernaz.

I - INTRODUÇÃO

Antes de adentrar no exame realizado por esta Corte, reputo pertinente tecer alguns esclarecimentos sobre a natureza da prestação de contas, sua abrangência e os procedimentos adotados na sua análise.

De acordo com o art. 36 da Lei 8.443/1992 (LOTCU), “compete ao Tribunal de Contas da União, na forma estabelecida no Regimento Interno, apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio a ser elaborado em sessenta dias a contar do seu recebimento”. Mais adiante, o parágrafo único do mencionado artigo assim dispõe:

“Parágrafo único. As contas consistirão **nos balanços gerais da União e no relatório** do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo **sobre a execução dos orçamentos** de que trata o §5º do art. 165 da Constituição Federal.” (grifos acrescidos)

A análise do TCU compreende, portanto, uma avaliação sobre a fidedignidade das demonstrações contábeis e a conformidade da execução orçamentária, à luz, essencialmente, da Constituição, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), da Lei de Diretrizes Orçamentária 2016 (LDO 2016) e da Lei Orçamentária (LO 2016).

É importante frisar que o exame das Contas presidenciais não constitui uma verificação de regularidade de todos os atos praticados pelo Presidente da República e que eventual parecer pela

aprovação dessas contas não significa uma chancela deste Tribunal sobre tais atos. A avaliação que se empreende é sob uma perspectiva macrogovernamental, direcionada à análise dos balanços e da execução orçamentária e financeira.

Em relação aos procedimentos adotados por esta Casa, cumpre esclarecer que a análise não se limita apenas ao exame da documentação enviada na prestação de contas, mas busca substratos fáticos em diversas fiscalizações realizadas pelo Tribunal durante todo o ano a que se referem as contas. No presente caso, cito, a título de exemplo, as auditorias empreendidas no Balanço Geral da União (TC 029.130/2016-6) e os acompanhamentos dos relatórios bimestrais de avaliação das receitas, despesas e resultados primários (TCs 014.650/2016-9, 022.585/2016-8, 023.919/2016-7 e 030.228/2016-6) e quadrimestrais de gestão fiscal (TCs 021.374/2016-3, 023.916/2016-8 e 002.911/2017-5).

Sob o aspecto formal, a opinião emitida pelo TCU após análise das contas se constitui do parecer prévio e do relatório. No primeiro, estão explicitadas as conclusões sobre a fidedignidade das demonstrações contábeis e a regularidade da execução orçamentária, bem como a recomendação pela aprovação, aprovação com ressalvas ou rejeição das contas. No segundo, estão detalhados os fatos e as análises que fundamentam o parecer.

Destaco que a detecção de algumas irregularidades pode não ser suficiente para sustentar um parecer pela rejeição das contas. É necessário que tais irregularidades sejam graves o suficiente para comprometer a gestão responsável dos recursos públicos federais.

Por fim, cumpre registrar que as contas de 2016 se revestem de uma peculiaridade, pois, como é do conhecimento de todos, houve troca de titularidade da Presidência da República durante o exercício.

Assim, nesta ocasião, o Tribunal emitirá dois pareceres prévios, um relativo às contas da Excelentíssima Senhora Dilma Vana Rousseff, e outro relativo às contas do Excelentíssimo Senhor Michel Miguel Elias Temer Lulia, com o intuito de individualizar as responsabilidades para cada período de gestão.

Ressalvo, todavia, que, em relação à opinião sobre os balanços gerais da União, o parecer se digna a exprimir se as demonstrações contábeis representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial da União em **31 de dezembro de 2016**.

Feito esse preâmbulo, passo a abordar os principais aspectos e constatações relativas às contas presidenciais de 2016.

II -CONJUNTURA ECONÔMICA, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Desempenho da Economia Brasileira

Em 2016, a produção de bens e serviços no país atingiu o patamar de R\$ 6,3 trilhões, a preços correntes, representando uma retração real de 3,6% em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) do ano anterior. Considerando a evolução da taxa de crescimento da economia brasileira de 2001 a 2016, nota-se uma tendência declinante, decorrente, principalmente, da queda do nível de atividade econômica a partir de 2010. Destacam-se os anos de 2015 e de 2016 que tiveram, respectivamente, uma retração real de 3,77% e 3,6%.

Com relação ao **PIB per capita**, também se observa tendência declinante em sua taxa de crescimento, verificando-se retração de 0,4%, 4,6% e 4,4% nos anos de 2014, 2015 e 2016, respectivamente. A título elucidativo, as referidas retrações ocorridas nos anos de 2015 e 2016 foram

quase quatro vezes maiores que as verificadas no ano de 2009 (no qual a economia brasileira foi afetada pela Crise do *Subprime*).

Sob a ótica da demanda, a despesa de consumo das famílias se alinha ao cenário relatado anteriormente. Verificou-se queda de 6,72% no quarto trimestre de 2015, com uma leve melhora no ano de 2016, resultando em um decréscimo de 2,90% no último trimestre de 2016.

Em decorrência da retração econômica relatada, verificou-se que, para todos os meses, as **taxas de desocupação** mensal de 2016 foram superiores às registradas nos anos de 2012 a 2015. No final do exercício de 2014, essa taxa era de 6,5% e, em dezembro de 2016, era de 12% da população economicamente ativa – aumento que contribuiu para o decréscimo do rendimento médio real do trabalhador brasileiro. Observou-se uma forte queda no decorrer do ano de 2016. Em janeiro, os trabalhadores recebiam mensalmente o valor de R\$ 2.316,00. Em abril, esse valor já havia reduzido para R\$ 2.050,00.

No que toca à **taxa de inflação**, o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) alcançou 6,29%, ficando 1,79% p.p. acima do centro da meta e 0,21% p.p. abaixo do limite superior (meta de 4,5% a.a., com margem de 2 p.p. para mais ou para menos).

A evolução anual da taxa básica de juros, Selic, reflete a política monetária do Governo Federal, ocasionando efeitos sobre a taxa de inflação. Entre 2008 e 2014, observa-se que a taxa de inflação se manteve abaixo de 6,5% a.a.. Entretanto, a condução da política monetária entre 2009 e 2015, intercalando períodos de elevada expansão e de insuficiente contração, culminou na taxa de inflação de 10,67% a.a. em 2015.

Gestão Fiscal

A Lei 13.242/2015 (LDO 2016) previu receitas primárias em R\$ 1,42 trilhão e fixou despesas primárias em R\$ 1,39 trilhão, estabelecendo a meta de resultado primário superavitária em cerca de R\$ 24 bilhões. Posteriormente, em virtude de equívocos na previsão de receitas e despesas e frustração de arrecadações, a Lei 13.291/2016 alterou a LDO, de modo a comportar uma meta de resultado primário deficitário de R\$ 170 bilhões, meta cumprida pelo Governo Federal.

Considerando os valores históricos das receitas primárias arrecadadas, em valores reais (atualizadas pelo IPCA), percebe-se uma tendência decrescente de arrecadação entre os anos de 2012 e 2016. Apesar de ter ocorrido crescimento em 2013 (5%), nos demais anos, observam-se decréscimos (com destaque para o ano de 2016). Em 2014, há uma redução de 2,95%, em 2015, de 3,08% e em 2016, de 6,45%, em relação aos anos imediatamente anteriores. A participação das receitas primárias em relação ao PIB também apresenta a mesma tendência entre os referidos anos, saindo de um percentual de 18,53% para 17,36%.

Importante observar que, em que pese ter havido redução das receitas arrecadadas em 2016, esse resultado foi influenciado positivamente pela arrecadação do Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária (Rerct), estabelecido pela Lei 13.254/2016, o qual gerou arrecadação de R\$ 46,8 bilhões. Logo, sem essa arrecadação atípica, o resultado seria ainda mais crítico.

Ao tempo em que o exame das Contas demonstrou uma queda na arrecadação, ele apontou uma baixíssima eficácia das ações do Governo na recuperação de créditos tributários. Ao final de 2016, o montante de créditos ainda não recuperados pela União alcançou **R\$ 3,3 trilhões**. Tal montante equivale a surpreendentes 52,9% do PIB de 2016. Ademais, o exame realizado por esta Corte enfatiza que a capacidade de recuperação desses créditos tem caído a cada ano. A título exemplificativo, considerando apenas créditos da dívida ativa, em 2013, arrecadou-se R\$ 29,98 bilhões e, em 2016,

apenas R\$ 14,85 bilhões (redução de mais de 40%). O estoque da Dívida Ativa da União cresceu em mais de 60% entre 2012 e 2016.

Em 2016, a arrecadação da dívida ativa representou meros 0,77% do estoque de créditos a recuperar inscritos em dívida ativa. A situação, portanto, é grave e fundamenta a recomendação proposta neste processo de que seja apresentado pelos órgãos competentes um plano de ação, contemplando um conjunto de medidas com vistas a incrementar a arrecadação de receitas referentes à Dívida Ativa da União.

Cumpra ressaltar, todavia, que algumas ações já têm sido adotadas para melhorar esse poder arrecadatório, entre elas destaca-se que o Ministério da Fazenda, a partir de recomendações do Tribunal de Contas da União, editou, em 2017, portaria que cria um sistema de classificação de risco (*rating*) para a dívida ativa da União. Com a medida, é possível prever maior eficiência na cobrança dos créditos, com um potencial impacto de dezenas de bilhões de reais nas finanças da União. Essa portaria deu um primeiro passo, como espécie de diagnóstico da exigibilidade desses créditos. Contudo, há procedimentos jurídicos e administrativos que precisam ser adotados para que haja um impacto sobre a efetiva arrecadação.

No que se refere às despesas primárias realizadas (atualizadas pelo IPCA), percebe-se uma tendência crescente entre os anos de 2012 e 2015, com taxas de crescimento sempre superiores a 4,5% a.a. Em 2016, entretanto, houve uma redução de 3,0% em relação ao ano anterior. Em percentual do PIB, todavia, as despesas primárias apresentam tendência crescente em todo o período (2012 a 2016), saindo de um percentual de 16,91% para 19,83%.

Em 2016, o resultado primário oficial, segundo o critério “abaixo da linha”, publicado pelo Bacen, foi deficitário em R\$ 160,3 bilhões, cerca de R\$ 41,9 bilhões maior do que o déficit observado em 2015. Destaca-se a trajetória do resultado primário do governo central, em percentual do PIB, verificada de 2006 a 2016, passando de um resultado superavitário de R\$ 51,4 bilhões (2,1%) para um resultado deficitário de R\$ 159,5 bilhões (2,5%), o que corresponde a uma deterioração do esforço fiscal da ordem de 4,6% do PIB no período de dez anos.

Nesse contexto, é oportuno analisar o resultado financeiro dos regimes de previdência pública em virtude da magnitude de sua influência no resultado primário da União. Se considerarmos a evolução histórica desse resultado (em valores correntes), verifica-se que, em 2007, o déficit era de R\$ - 83,27 bilhões e, em 2016, de R\$ - 226,89 bilhões. Nos últimos dois anos (2015 e 2016), as despesas previdenciárias tiveram uma taxa de crescimento de 12%, bem acima do crescimento das receitas (que foi em torno de 3%). Por conta disso, o déficit da previdência teve um acentuado aumento no período.

Em decorrência do cenário relatado, um aspecto que merece ser ressaltado refere-se ao papel cumprido pelas metas fiscais. Com efeito, a estabilidade macroeconômica é um bem público, conquistado à custa de um forte ajuste fiscal suportado por toda a sociedade brasileira em um passado recente. A preservação da percepção de solvência do setor público é crucial para minimizar eventuais expectativas negativas por parte dos agentes econômicos quanto ao controle do endividamento público.

Entretanto, como consequência dos déficits relatados, observou-se expressivo aumento no endividamento público nos últimos anos. A Dívida Líquida do Setor Público aumentou R\$ 756 bilhões entre 2015 e 2016, quando alcançou R\$ 2.892,9 bilhões. Em percentual do PIB, houve aumento em 10,6 p.p., de 35,6% em dezembro de 2015 para 46,2% ao final de 2016. A Dívida Bruta do Governo Geral, por sua vez, alcançou 69,9% do PIB (enquanto que em 2015 foi de 65,5%).

O endividamento nacional é fortemente pressionado pelas altas taxas de juros nominais pelas quais o Brasil remunera seus credores. Em 2016, os juros nominais foram responsáveis pela elevação do endividamento em cerca de R\$ 407 bilhões (6,5% do PIB). A título de comparação, a média dos gastos da América Latina com pagamento desses juros é de 3,7% de seus respectivos PIB.

III - AÇÃO SETORIAL DO GOVERNO

Além do exame sobre os balanços da União e a conformidade da execução financeira e orçamentária, esta Corte também procura avaliar, nos termos do art. 228, §2º, I, do RITCU, a legitimidade, a economicidade e o desempenho dos programas previstos na lei orçamentária anual, bem como sua consonância com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Em 2016, considerando ser o primeiro ano de execução do Plano Plurianual 2016/2019, as ações do TCU, neste tópico, voltaram-se para a análise da qualidade e confiabilidade das metas (indicativos de desempenho) dos programas governamentais divulgadas pela Prestação de Contas do Presidente da República.

A avaliação desta Casa sobre a qualidade e confiabilidade das metas adotou como critério a Portaria 33/2010 da Secretaria-Geral de Controle Externo do Tribunal, que reflete as boas práticas sobre o tema. Segundo tal portaria, para atender ao requisito da qualidade, as metas precisam ser **específicas, mensuráveis, apropriadas, realistas e terem limitação temporal**, consoante definições abaixo:

- i. Específica: expressa claramente o que deve ser alcançado, sem ambiguidades;
- ii. Mensurável: expressa em que medida o objetivo deve ser alcançado em certo intervalo de tempo, permitindo avaliação e *feedback*;
- iii. Apropriada: está alinhada com os objetivos gerais ou estratégicos, contribuindo para alcançá-los, isto é, ser relevante para medir os objetivos;
- iv. Realista: pode ser alcançada no período previsto a custo razoável e considerando as restrições existentes;
- v. Limitação temporal: expressa o período esperado para seu alcance.

Com relação à confiabilidade, procurou-se verificar a credibilidade da fonte de dados para fins de avaliação.

Do total de 1.132 metas presentes no PPA 2016-2019, foram examinadas 101 (8,9%), conforme critérios de materialidade e relevância. Dessa amostra, 35 metas (35%) apresentaram problemas de qualidade e/ou de confiabilidade.

Quanto à qualidade, as principais falhas encontradas foram:

- a) ausência de indicação do patamar quantitativo que serve como referência, impedindo que se identifique o avanço em 2016 para o atingimento da meta;
- b) metas excessivamente genéricas, não sendo possível definir com clareza o que se pretende alcançar;
- c) incongruência na metodologia de apuração da meta alcançada; e
- d) ausência de quantitativos de referência e problemas no modo de medição do alcance.

Com relação à confiabilidade dos dados apresentados, são citados como problemas verificados:

- a) divergência metodológica que permite a duplicidade na contabilização do patamar atingido; divergência entre informação enviada por gestores e apresentada na PCPR;
- b) dados controlados por planilha eletrônica (Excel), com risco para a credibilidade da informação;
- c) metodologia inconsistente no cálculo da realização.

Além das distorções citadas, ressalto que a PCPR possui outras falhas sobre a transparência das informações de desempenho. Observa-se que ela apenas retrata o que foi feito em cada exercício, sem que haja qualquer informação sobre o que se pretendia alcançar naquele período, para fins de comparação. Com efeito, somente são definidas metas para o período de quatro anos, período coincidente com a vigência do PPA.

A situação encontrada constitui um obstáculo ao alcance da finalidade da prestação de contas, reduz a *accountability* e restringe o acompanhamento tempestivo por parte da sociedade dos compromissos pactuados no PPA.

Com base nessas constatações, são propostas, no Relatório das Contas 2016, recomendações aos órgãos pertinentes para correção das falhas identificadas e inclusão de parâmetros anuais para cada meta.

IV - CONFORMIDADE FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Em relação a este ponto, a análise empreendida pelo TCU tem o objetivo de avaliar a adequação da gestão orçamentária e financeira do exercício de 2016 quanto ao cumprimento das leis e normas pertinentes, notadamente no que tange às regras insculpidas na Constituição Federal, na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Consoante já mencionado, o resultado dessa avaliação, no que não aponta ilegalidade, não configura certificação acerca da regularidade da gestão, em similitude ao disposto no art. 206 do Regimento Interno do TCU (RITCU).

Dos achados dispostos no Relatório das Contas 2016, destaco dois pontos:

- a) o contingenciamento de despesas discricionárias da União em montante inferior ao necessário para o atingimento da meta fiscal vigente na data de edição do Decreto 8.700/2016, de 30/3/2016, com infração aos arts. 1º e 9º da Lei Complementar 101/2000 e 55 da Lei 13.242/2015;
- b) a concessão ou a ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita sem a observância das regras de planejamento e transparência.

O **primeiro** trata de irregularidade também verificada nas Prestações de Contas do Presidente da República referentes aos anos de 2014 e 2015.

Em 2016, a LDO estabeleceu a meta de superávit primário para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social no valor de R\$ 24 bilhões. Com base nessa meta, em 12/2/2016, foi emitido o Decreto 8.670, dispondo sobre a programação orçamentária e financeira e estabelecendo o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2016. Após o resultado da execução de receitas e despesas do governo relativo ao primeiro bimestre, com arrecadação de receitas abaixo das previstas e realização de despesas acima das estimadas, o Poder Executivo promoveu um contingenciamento de despesas em volume inferior ao necessário em cerca de R\$ 4,33 bilhões, o que contraria o disposto nos arts. 1º e 9º da Lei Complementar 101/2000 e o art. 55 da Lei 13.242/2015.

Posteriormente, por meio da promulgação da Lei 13.291, de 25/5/2016, a meta fiscal foi alterada de um superávit de R\$ 24,0 bilhões para um déficit de R\$ 170,5 bilhões, devido ao cenário de retração da atividade econômica, de frustração da receita e de dificuldade na contenção das despesas primárias. Os decretos posteriores de programação orçamentária, Decretos 8.784, 8.824, 8.864 e 8.919/2016, foram emitidos em consonância com essa meta alterada.

Releva notar que a omissão de contingenciamento ocorrida em 2016, ainda na gestão da Exm^a Sr^a Dilma Rousseff, embora grave, possui circunstâncias atenuantes em relação às verificadas em 2014 e 2015.

No caso de 2014, evidenciou-se que as estimativas de receitas e despesas não contemplavam todas as informações disponíveis e não representavam com fidedignidade as perspectivas para a execução orçamentária durante quase todo o exercício, culminando em omissão de contingenciamento superior a R\$ 28 bilhões no quinto bimestre – configurando irregularidade que, em conjunto com diversas outras, como a realização de operações de crédito vedadas pela LRF e omissões nas estatísticas fiscais, caracterizaram um quadro de grave comprometimento da gestão das finanças públicas federais.

Por sua vez, em 2015, o contingenciamento realizado ao final do terceiro bimestre utilizou como parâmetro a meta fiscal proposta em projeto de lei (PLN 5/2015), e não aquela de fato vigente conforme a LDO para o exercício. Isso resultou em insuficiência de contingenciamento R\$ 49,4 bilhões.

Por fim, como já mencionado, a insuficiência de contingenciamento em 2016 ocorreu apenas no início do exercício (primeiro bimestre) e representou omissão da ordem de R\$ 4,33 bilhões. Nos demais bimestres, não se observou irregularidade quanto a esse aspecto.

O **segundo** ponto que destaque merece menção por constituir infração que já vem ocorrendo há alguns anos e tem o poder de impactar significativamente o resultado fiscal.

Ao longo dos últimos anos, tem se intensificado a utilização de renúncias de receitas como instrumento de financiamento de políticas públicas. Impressiona a magnitude das cifras envolvidas, como demonstram os dados de 2016, ano em que o montante projetado de receitas renunciadas alcançou R\$ 377,8 bilhões (entre benefícios tributários, tributários-previdenciários e financeiros e creditícios), superando, por exemplo, as despesas orçamentárias com saúde e educação somadas (R\$ 215 bilhões) e representando 45,5% das despesas na Função Previdência Social, segunda maior despesa do orçamento.

Quanto aos **benefícios tributários**, observou-se um crescimento em relação ao PIB e à arrecadação de receitas, respectivamente, de 18% e 24%, no período de 2009 a 2016. Em valores absolutos, o gasto com renúncias tributárias cresceu 133% no período, no entanto, em comparação a 2015, verificou-se uma queda de 2% dos somatórios dos benefícios em 2016.

No que tange aos **benefícios previdenciários**, constatou-se um incremento de cerca de 88% entre 2012 e 2016. Não obstante, cabe destacar a diminuição no montante desses benefícios no exercício de 2016, no percentual de 13%, em relação a 2015, por conta da queda do valor total referente à “Desoneração da folha de salários” em cerca de 42%.

Por fim, os **benefícios financeiros e creditícios** são decorrentes de operações de crédito realizadas por instituições financeiras com recursos próprios ou do Tesouro, com taxas e prazos mais favoráveis do que os praticados pelo mercado e que são direcionados para setores específicos com o

intuito de incentivar seu desenvolvimento. As despesas decorrem das diferenças de taxas entre essas operações e as praticadas pelo mercado e seguem metodologia própria.

Em 2016, esses benefícios atingiram o montante projetado de R\$ 106,9 bilhões, 0,8% abaixo do realizado em 2015, que foi mais do que o dobro do realizado em 2014. **A instituição que recebeu o maior valor foi o BNDES, com 36,68% do total, sendo 27,16% referentes a empréstimos da União ao banco e 9,52% referentes ao Programa de Sustentação do Investimento – PSI.**

Outros fundos sociais que também receberam benefícios significativos em 2016 foram o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), com R\$ 15,8 bilhões, apresentando crescimento de 192,4% em relação a 2015, e o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), com R\$ 11,4 bilhões, o que representa crescimento de 71,8% em relação a 2015.

Nos últimos anos, portanto, tem se verificado um forte crescimento das renúncias de receitas.

Embora essa situação represente riscos substanciais para o equilíbrio fiscal e o alcance de resultados planejados, a matéria não tem ganhado a devida atenção por parte dos gestores. Ao contrário, o que se observou foi fragilidade nos controles e falta de transparência, situação que se mostra vulnerável, inclusive, à prática de atos de corrupção a partir da manipulação dessas regras de favorecimento de certos grupos em detrimento dos demais.

O relatório das Contas de Governo revela, especificamente, o descumprimento de normas legais, as quais representam regras de controle e transparência que incidem sobre essas operações.

O art. 150, § 6º, da Constituição Federal, exige que as renúncias de receita sejam concedidas somente por lei específica que regule exclusivamente a matéria ou o respectivo tributo. Já o art. 14 da LRF assim prescreve:

“Art. 14. A concessão ou ampliação de **incentivo** ou **benefício de natureza tributária** da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de **estimativa do impacto** orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, **atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias** e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia **foi considerada na estimativa de receita** da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que **não afetará as metas** de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de **medidas de compensação**, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Além disso, a LDO para o exercício de 2016 exige que as renúncias de receitas sejam acompanhadas de: estimativa dos efeitos; demonstração das compensações, se for o caso; consignação de objetivos; e limitação da vigência do benefício concedido no prazo máximo de cinco anos (arts. 113 e 114).

Em 2016, foram expedidas três leis e duas medidas provisórias, instituindo renúncias de receitas, a saber:

a) Lei 13.243, de 11/1/2016, que instituiu a isenção e a redução do Imposto de Importação na execução de projetos de pesquisa e inovação;

b) Lei 13.257, de 8/3/2016, que criou o Programa Empresa Cidadã, destinado à prorrogação da licença-maternidade mediante concessão do incentivo fiscal referente a dedução do IRPJ no total da remuneração paga por conta da prorrogação;

c) Lei 13.353, de 3/11/2016, que concedeu isenções tributárias à Academia Brasileira de Letras e outros;

d) Medida Provisória 762, de 22/12/2016, que prorrogou o prazo de vigência da não incidência do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante – AFRMM;

e) Medida Provisória 713, de 1/3/2016, convertida na Lei 13.315, de 20/7/2016, que reduziu, para algumas situações, a alíquota do imposto de renda retido na fonte incidente sobre valores pagos, creditados, entregues, empregados ou remetidos para pessoas residentes ou domiciliadas no exterior.

Este Tribunal constatou que, em quatro das cinco renúncias de receitas instituídas em 2016, não foram atendidos os requisitos exigidos pelo mencionado dispositivo da LRF (art. 14). Além disso, nenhuma das normas acima mencionadas observou o disposto nos arts. 113 e 114 da LDO 2016, ao serem omissas na demonstração da estimativa dos efeitos da renúncia fiscal e respectiva compensação.

Observou-se, ainda, à exceção das MPs 713/2016 e 762/2016, que as normas criadoras dos benefícios acima citadas não estabeleceram cláusula de vigência que limitasse o benefício no prazo máximo de cinco anos, em desacordo com o § 4º do art. 114 da LDO/2016.

Vale ressaltar que esta Casa já expediu diversas recomendações e determinações a órgãos do Poder Executivo com vistas a induzir o cumprimento dos dispositivos constitucionais e legais sobre o tema, principalmente quanto ao art. 14 da LRF, quais sejam: subitem 9.2 e 9.3 do Acórdão 747/2010-TCU-Plenário, subitem 9.4 do Acórdão 809/2014-TCU-Plenário, subitem 9.1 do Acórdão 1205/2014-TCU-Plenário, subitem 1.6.1 do Acórdão 384/2016-TCU-Plenário e subitem 9.5 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário.

Da mesma forma, por meio do subitem 9.2 do referido Acórdão 793/2016-TCU-Plenário, também foi recomendado às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal que orientassem os órgãos de assessoramento legislativo que atuam junto às comissões competentes, quando da análise de propostas que concedam ou ampliem renúncias de receitas tributárias, sobre a necessidade de que seja verificado o cumprimento dos requisitos exigidos pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Reforço a importância do estabelecido no art. 14 da LRF, mormente sua relevância para o controle e a gestão fiscal. Ao obrigar a realização da estimativa do impacto orçamentário-financeiro decorrente da renúncia da receita, bem como sua consideração para a previsão da receita ou a adoção de medidas de compensação, o dispositivo impõe que os agentes públicos demonstrem a compatibilidade de tais renúncias, ainda no momento de sua criação, com as necessidades orçamentárias e financeiras da União.

Destaca-se, ainda, a exigência da LDO 2016 de prazo de vigência de 5 anos para os benefícios tributários. Sabe-se que boa parte dos benefícios em vigor não possui prazo de vigência e, dessa forma, não passam pelo crivo do legislativo periodicamente, como ocorre com as despesas públicas. Ou seja, uma vez instituídos, dificilmente tais benefícios serão revistos, ampliando-se assim o volume de renúncias de receitas ao longo dos anos, com impactos significativos no equilíbrio fiscal.

Merece ainda reflexão o fato de que, com a adoção dessas medidas de desoneração, enquanto alguns poucos contribuintes são beneficiados, o restante da sociedade é obrigado a arcar integralmente

com a alta carga tributária brasileira, gerando uma assimetria de tratamento entre os cidadãos, além de ampliar a complexidade do sistema tributário. Daí a necessidade de que tais escolhas sejam transparentes e tenham sua adoção condicionada à análise de impacto dos seus efeitos na gestão fiscal.

A relevância dessas questões justifica a emissão de alerta específico sobre o tema no parecer prévio, com vistas a evitar ocorrências semelhantes.

Por fim, gostaria de tecer alguns comentários sobre o apontamento constante do Relatório da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) e do parecer do Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU a respeito da **abertura de crédito extraordinário** por meio de medida provisória, em desacordo como o requisito constitucional da imprevisibilidade previsto no art. 167, § 3º, da Constituição Federal.

Conforme me pronunciei na Declaração de Voto relativa às Contas do Presidente da República de 2015, entendo que a matéria necessita ser debatida com maior profundidade e mais amadurecida no âmbito desta Corte antes de figurar no rol de irregularidades das Contas presidenciais.

Trata-se de matéria de índole essencialmente constitucional, com disciplina específica no art. 62, § 1º, inciso I, alínea “d”, c/c o art. 167, § 3º da Carta Maior. Esses dispositivos impõem a necessidade de observância dos pressupostos de **relevância** e **urgência** para a edição de medidas provisórias, assim como de **imprevisibilidade** e **urgência** para as despesas objeto de crédito extraordinário.

Preocupa-me uma eventual usurpação, por esta Corte, da competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal (STF) de exercer, *in abstracto*, o controle de constitucionalidade de atos normativos primários.

O apontamento baseia-se numa distinção entre os pressupostos para a edição de qualquer medida provisória (urgência e relevância, conforme o art. 62 da Constituição Federal) e os requisitos previstos para a abertura de crédito extraordinário (imprevisibilidade e urgência, nos termos do art. 167, § 3º). Defende-se que haveria maior discricionariedade por parte do legislador – o Presidente da República no caso – no juízo quanto aos primeiros requisitos, mas não quanto aos últimos. Por essa razão, não escaparia das competências do Tribunal o estrito controle do atendimento dos requisitos de imprevisibilidade e urgência.

Todavia, entendo que, sendo a urgência requisito previsto tanto no art. 62 como no art. 167, § 3º, a relevância na edição de medida provisória de abertura de crédito extraordinário revelar-se-ia pelo caráter de imprevisibilidade da despesa a ser atendida pelo crédito adicional em questão.

Por essa lógica, não se poderia dissociar o exame da adequação dos requisitos ínsitos à abertura de crédito extraordinário daqueles associados à edição de MP. Por conseguinte, não vejo como inequívoco que o controle exercido pelo TCU, neste caso, incide sobre mero ato administrativo ou se, ao contrário, esta Corte estaria avançando no controle de constitucionalidade de medida provisória.

A controvérsia que circunda a questão revela-se, inclusive, dentro do próprio Supremo Tribunal Federal. No julgamento da Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.048-1/DF, por meio da qual foram questionados os limites constitucionais de medida provisória que abrisse crédito extraordinário, a jurisprudência do Plenário da Suprema Corte foi modificada quanto ao cabimento de controle abstrato sobre norma de caráter concreto. Diferentemente do tratamento que até então dava à questão, o STF assentou que o controle direto de constitucionalidade deverá ser exercido sempre que houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independentemente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto.

Parece-me, portanto, que o controle da adequação das medidas provisórias que veiculam créditos extraordinários competiria ao próprio Congresso Nacional e, excepcionalmente, ao Supremo Tribunal Federal, em sede de controle constitucional concentrado.

Por essas razões, julguei que não seria adequado incluir a irregularidade apontada pela Semag no rol de ressalvas do Relatório e Parecer Prévio da Prestação de Contas do Presidente da República 2016.

De toda sorte, mesmo em face de toda essa controvérsia, creio ser inquestionável a contribuição deste Tribunal ao analisar e dar transparência tanto sobre os montantes envolvidos na execução de créditos extraordinários como sobre a possível desvirtuação e abuso no uso do instrumento. Nos próximos anos, aliás, vislumbro um risco real de utilização de créditos extraordinários para fugir ao teto de gastos imposto pela Emenda Constitucional 95/2016, o que poderia impedir o alcance dos objetivos de tal emenda.

Com efeito, a utilização de mecanismos para contornar os controles inerentes ao orçamento inquestionavelmente representa risco com enorme potencial de afetar a ação planejada e transparente que dá sustentação à gestão fiscal responsável. Cumpre a este Tribunal, portanto, manter-se vigilante também quanto a esse aspecto.

V - BALANÇO GERAL DA UNIÃO

Em cumprimento ao art. 71, inciso I, da Constituição Federal, e ao art. 36, parágrafo único, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, foram auditadas as demonstrações contábeis consolidadas da União do exercício de 2016, cuja elaboração é de responsabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional. Conforme a Lei 4.320/1964, as demonstrações obrigatórias são os Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e a Demonstração das Variações Patrimoniais. A partir do exercício de 2015, com a implantação do modelo de Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP), foram incluídas a Demonstração dos Fluxos de Caixa e a Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido.

O exame empreendido por esta Corte sobre o Balanço Geral da União (BGU) busca atender ao disposto no art. 228 do Regimento Interno do TCU, segundo o qual o parecer prévio será conclusivo no sentido de “expressar se as contas prestadas pelo Presidente da República representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, em 31 de dezembro”.

Sob essa perspectiva, as constatações se referem somente ao aspecto contábil das transações e aos saldos auditados e relatados, situando-se as análises sobre os aspectos fiscal e orçamentário no Capítulo 4 do relatório, já tratado neste voto.

Os trabalhos foram conduzidos de acordo com as normas de auditoria do Tribunal de Contas da União, com o Manual de Auditoria Financeira e, no que aplicável, com as normas internacionais de auditoria. Nesse sentido, os apontamentos configuram distorções que surgem a partir do cotejo entre cada item selecionado para exame e determinado padrão.

Segundo a Issai 1450, distorção é a diferença entre o valor divulgado, a classificação, apresentação ou divulgação de um item nas demonstrações contábeis e o valor, a classificação, apresentação ou divulgação requerida para que o item esteja em conformidade com a estrutura de relatório financeiro aplicável.

No Relatório, estão analisadas, em detalhe, as principais distorções encontradas nas demonstrações contábeis da União em decorrência da auditoria realizada pelo TCU (TC 029.130/2016-6). Elas constam em contas do ativo, do passivo e do Balanço Orçamentário.

Destaco as seguintes ocorrências:

1. No ativo circulante e não circulante, em créditos de curto e longo prazo:

- Superavaliação de R\$ 131,8 bilhões em registros que não satisfazem os critérios de reconhecimento de ativo;

- Superavaliação de R\$ 26 bilhões decorrente de ausência de conta de ajuste para perdas em contas diversas de crédito a receber.

2. No ativo não circulante, em imobilizado:

- Subavaliação estimada em R\$ 227 bilhões, em razão da falta de registro de 87% dos imóveis destinados à reforma agrária.

3. No passivo

- Subavaliação em valor não estimado, devido à falta de reconhecimento de provisão correspondente ao montante de ações judiciais;

- Superavaliação em R\$ 42,2 bilhões decorrente do reconhecimento indevido de depósitos compulsórios;

- Subavaliação em valor não estimado em razão da falta de registro das provisões matemáticas referentes ao pagamento de encargos futuros de militares inativos e pensionistas.

Especificamente quanto à última distorção mencionada, divergi do apontamento do Relatório da Semag e do parecer do Ministério Público, entendendo que ela não deve constar como ressalva nas contas.

Registro a existência de controvérsia quanto a essa questão no que diz respeito à natureza do regime protetivo social das Forças Armadas, se seria previdenciário ou não. Trata-se de assunto pendente de melhor reflexão no âmbito desta Corte, em outros processos, e do Governo Federal.

De qualquer forma, independentemente do enquadramento jurídico que possamos dar a esse regime, os padrões internacionais e as normas nacionais de contabilidade sugerem a evidenciação de tal passivo no BGU. Vale dizer, sejam enquadrados como benefícios previdenciários ou não, esse compromisso assumido pelo governo federal deve estar registrado nas suas demonstrações, possibilitando o planejamento fiscal responsável.

Desse modo, referida distorção deve ser corrigida tão logo os dados permitam estimá-la e registrá-la da maneira adequada, razão pela qual proponho recomendação nesse sentido, conforme posicionamento que já vinha sendo adotado pelo Tribunal nos anos anteriores.

Por outro lado, a meu ver, não seria adequado incluir esse apontamento como fundamento para as ressalvas das contas no Parecer Prévio. Com efeito, é razoável atribuir a ausência de registro à indefinição tanto no âmbito desta Corte quanto do governo federal sobre a natureza desses encargos com militares inativos e pensionistas.

Superada essa questão, a partir da análise do resultado da auditoria realizada no Balanço, percebe-se que foi possível estimar o montante de determinadas distorções segundo as melhores práticas contábeis, porém, para outra parcela, não se conseguiu formular estimativa do valor

envolvido. Portanto, é possível afirmar que os valores quantificados representam o patamar financeiro mínimo de distorção, de modo que, com elevada probabilidade, o desbalanceamento entre o real e o registrado deve ser de ainda maior magnitude do que o apontado nesta oportunidade.

No total, em números absolutos, foram detectadas distorções estimáveis de valor do ativo da ordem de R\$ 412,51 bilhões, o que representa cerca de 9% do total do ativo, e do passivo da ordem de R\$ 58,7 bilhões, o que representa cerca de 0,9% do total do passivo.

Embora esses números sejam significativos, há que se sopesar relevante mudança de postura da Secretaria do Tesouro Nacional em relação à questão. Sob uma perspectiva cronológica, verifica-se substancial evolução nas demonstrações ora em exame, na medida em que as distorções existentes em anos anteriores eram ainda mais expressivas e estão sendo paulatinamente sanadas pelas equipes técnicas e dirigentes do Tesouro, em resposta à atuação desta Corte.

O registro do passivo atuarial do regime próprio de previdência dos servidores civis da União e a constituição de ajustes de perda dos haveres financeiros são apenas alguns exemplos de aperfeiçoamentos implantados nas demonstrações contábeis em razão da atuação do Tribunal e da busca do alinhamento da política contábil governamental com as normas contábeis internacionais.

Por tudo isso, alinho-me ao posicionamento da unidade instrutora no sentido de que o melhor encaminhamento a ser dado ao conjunto das constatações relativas ao BGU é a emissão de **opinião com ressalvas** às Demonstrações Consolidadas da União em 2016. Com vistas ao aperfeiçoamento dos processos de elaboração e divulgação do Balanço Geral da União, foram propostas recomendações destinadas a diversos órgãos e entidades da administração pública federal.

Nada obstante, julgo adequado alertar o Poder Executivo, acerca da possibilidade de o Tribunal de Contas da União emitir opinião adversa sobre o BGU, caso não sejam adotadas as medidas necessárias para a correção das distorções verificadas.

VI - PARECER

A partir dos fundamentos apresentados, as minutas de pareceres prévios que submeto à consideração do Plenário, referentes aos dois períodos analisados, são no sentido de que **as contas atinentes ao ano de 2016 estão em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional com ressalvas.**

Estou convicto de que essa análise empreendida pelo Tribunal, consubstanciada no Relatório e nos Pareceres Prévios, subsidiará com elementos técnicos o órgão de cúpula do Poder Legislativo para que possa realizar o julgamento das contas do Presidente da República, nos termos do art. 49, inciso IX, da Constituição Federal, e demais atividades concernentes à sua função típica de fiscalização. A história recente tem demonstrado que são cada vez mais relevantes os efeitos decorrentes desse pronunciamento do Tribunal, transcendendo nossa função constitucional mais evidente de auxiliar o Congresso Nacional.

Num contexto de crise fiscal e global, julgo que é ainda mais importante o papel institucional desta Corte de transmitir confiança para a sociedade e credibilidade às informações governamentais. Com efeito, o aprimoramento das instituições políticas e seus consequentes reflexos na dinâmica da nossa economia exigem a paulatina construção de um ambiente minimamente estável, confiável e transparente. E a fidedignidade das informações divulgadas, permeada por comportamento íntegro e boas práticas de *accountability*, é pressuposto essencial para o estabelecimento de qualquer relação de credibilidade entre governantes e governados.

Portanto, temos muito a contribuir para aumentar o nível de confiança dos usuários de informações produzidas pelos órgãos que cuidam das finanças públicas. Ganha a sociedade, na medida em que terá melhores condições de avaliar as escolhas e os resultados governamentais, ao mesmo tempo em que se beneficiará das políticas públicas viabilizadas a partir do incremento de investimentos propiciados por um contexto de maior segurança e hígidez.

São essas razões que me levam a enaltecer o importante papel da Corte de Contas como órgão guardião da gestão fiscal responsável. Tenho dito que o Tribunal de Contas da União está para a responsabilidade fiscal assim como o Supremo Tribunal Federal está para a Constituição Federal.

É a partir dessa perspectiva perseverante que voto por que o Tribunal adote as minutas de relatório e parecer que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de junho de 2017.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator



DECLARAÇÃO DE VOTO MINISTRA ANA ARRAES

Senhor Presidente,
Senhor Relator,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,
Autoridades presentes,
Senhoras e Senhores,

Cumprimento o Ministro Bruno Dantas pela excelência do trabalho apresentado e estendo meus elogios a seu gabinete, à Secretaria de Macroavaliação Governamental e aos demais servidores que, de alguma forma, contribuíram para cumprimento desta importante competência outorgada pela Constituição Federal a esta Corte de Contas.

Não foi por acaso que o legislador constituinte a inseriu logo à testa do rol das competências deste Tribunal, pretendendo demonstrar, creio, que a apreciação das contas do Presidente da República, mediante parecer prévio, é momento ímpar da vida republicana.

Inicialmente, gostaria de registrar minha satisfação em ver a evolução que este Tribunal conseguiu empreender nesta matéria nos últimos anos.

De fato, como podemos certificar na avaliação que hoje fazemos, esta Corte conseguiu alcançar patamar de excelência e pode oferecer à sociedade brasileira e ao Congresso Nacional uma análise das contas federais mais acurada, graças, principalmente, aos investimentos realizados na qualificação de nossos auditores e à cooperação técnica com organismos internacionais.

No essencial, manifesto minha concordância com as análises feitas e destaco a elevada qualidade e a profundidade com que cada um dos temas foi abordado pelo Relator.

A par disso, destaco dois pontos que pessoalmente considero de grande importância e que estão a merecer um acompanhamento mais detido por parte dos órgãos de controle e dos próprios gestores governamentais.

O primeiro reporta-se à falta de comprovação do cumprimento, no exercício de 2016, do percentual mínimo de aplicação de recursos destinados à irrigação nas Regiões Nordeste e Centro-Oeste, bem como a projetos de irrigação que beneficiem agricultores familiares, conforme estabelecido no art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.

O dispositivo constitucional mencionado determina que, dos recursos destinados à irrigação, a União aplicará, durante quarenta anos, 20% na Região

Centro-Oeste e 50% na Região Nordeste, preferencialmente no Semiárido. Além disso, o parágrafo único estabelece que, dos percentuais previstos, no mínimo 50% serão destinados a projetos de irrigação que beneficiem agricultores familiares.

Como se verifica no relatório apresentado, não houve alusão ao cumprimento daquele dispositivo constitucional nesta prestação de contas, e, estranhamente, 66,3% do montante empenhado deste gasto possui como localizador a indicação “Nacional”. Assim, tal montante pode ter sido empenhado em favor de qualquer unidade da Federação sem que fique suficientemente esclarecido o cumprimento daquela determinação da Lei Maior.

Outro tema que reputo de extrema importância refere-se à existência de divergências na apresentação das informações concernentes ao Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) no âmbito dos relatórios divulgados pelo Poder Executivo. Isso compromete o acompanhamento efetivo das ações vinculadas ao respectivo programa, o que não se coaduna com os princípios da publicidade e do acesso à informação.

O Plano Brasil Sem Miséria foi instituído pelo Decreto 7.492/2011 com o relevante objetivo social de “superar a situação de extrema pobreza da população em todo o território nacional, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações”. Por “de extrema pobreza” considera-se a população com renda familiar per capita mensal de até R\$ 85,00.

Desafortunadamente, o Relatório consigna quatro importantes ações do referido Plano com gastos registrados entre 0% e 41%, ou seja, com empenho inferior a 50% da dotação prevista para 2016.

É preocupante que uma ação de governo que considero das mais nobres, dado seu objetivo de combater a miséria que assola grande parte de nossa população, tenha registrado execução tão baixa.

Com este quadro, tenho por apropriada a recomendação ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário no sentido de “que estabeleçam e divulguem critérios objetivos e uniformes para identificação de ações integrantes do PBSM, permitindo o acompanhamento preciso sobre a execução do programa e a devida prestação de contas do Presidente da República”.

Com essas considerações, voto pela aprovação do Projeto de Parecer Prévio submetido à apreciação deste Colegiado pelo Relator, a quem, mais uma vez, parabênizo, bem como a toda a equipe que participou deste competente trabalho.

TCU, Sala das Sessões, em 28 de junho de 2017.

ANA ARRAES
Ministra

DECLARAÇÃO DE VOTO

Nesta oportunidade, o Tribunal de Contas da União (TCU) exerce pela 82ª (octagésima segunda) vez uma de suas mais importantes competências, prevista no inciso I do art. 71 da Constituição Federal: apreciar e emitir parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República.

De início, gostaria de louvar a qualidade do trabalho apresentado pelo eminente relator, Ministro Bruno Dantas, o qual contou com a valiosa colaboração da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag).

Destaco, dentre as inúmeras e relevantes informações constantes do relatório apresentado, o exame da conjuntura econômica do País.

Mais uma vez, o desempenho da economia ficou abaixo do esperado e do necessário para promover o desenvolvimento nacional: queda real do PIB de 3,60%, apenas um pouco inferior aos 3,77% verificados em 2015.

Essa retração da atividade econômica também se refletiu na taxa de poupança interna, que caiu de 18,3% do PIB para somente 13,5%.

O dado é preocupante, uma vez que demonstra a redução da capacidade de investimentos dos agentes econômicos e, por conseguinte, do crescimento futuro.

A taxa de inflação desacelerou e atingiu o percentual de 6,29% no ano, (ante os 10,7% medidos em 2015) e ficou a abaixo do teto da meta (6,5%), mas acima do centro (4,5%) estabelecido.

Apesar de ser uma evidente melhora do indicador, pois a inflação é um dos mais injustos impostos, não se deve olvidar que a retração da atividade econômica exerceu papel importante na desaceleração do aumento do nível de preços.

De outro lado, a balança comercial apresentou o melhor resultado da série histórica, medida a partir de 1980. Esse resultado foi obtido em razão da acentuada queda das importações ocorrida no exercício em relação ao ano de

2015. Houve, no período, redução de US\$ 34 bilhões no valor das importações (de US\$ 172 bilhões para US\$ 138 bilhões), ao passo que as exportações também sofreram retração de US\$ 5 bilhões. Assim, obteve-se um **superavit** de US\$ 47 bilhões em 2016, contra US\$ 18 bilhões em 2015.

Ou seja, a melhoria acentuada da balança comercial foi fruto direto da retração da economia, que impactou as importações, e não do aumento das exportações.

Como consequência da desaceleração da economia, a receita primária real caiu pelo terceiro ano consecutivo (-6,5%, contra -3,1% e -3,0% observados em 2015 e 2014, respectivamente), o que contribuiu para o elevado **deficit** primário de R\$ 160,3 bilhões.

Esse resultado negativo, por sua vez, impacta diretamente a capacidade de poupança e de investimento do Brasil.

Nessa seara, o resultado dos regimes de previdência, no valor negativo total de R\$ 226,9 bilhões, contribuiu de forma fundamental para o resultado primário, com especial destaque para a previdência rural, deficitária em R\$ 103,4 bilhões.

A consequência direta desse desequilíbrio fiscal é o crescimento da dívida pública observado ao longo dos anos.

Conforme apontado no relatório, a dívida mobiliária e a dívida consolidada líquida ultrapassaram os limites de alerta previstos na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), art. 59, § 1º, III, ou seja, de 90% dos valores estabelecidos para essas dívidas.

A dívida mobiliária atingiu o valor de R\$ 4.481,5 bilhões, o que representou 606,9% da receita corrente líquida (RCL), ao passo que o limite de alerta (LRF, art. 59, §1º III, c/c art. 3º do Projeto de Lei da Câmara 54/2009) seria de 585% da RCL.

Já a dívida consolidada líquida alcançou a cifra de R\$ 2.290,1 bilhões, ou 329,5% da RCL, ao passo que o limite de alerta (LRF, art. 59, §1º III, c/c art. 3º do Projeto de Resolução do Senado 84/2007) seria de 315% da RCL.

É certo que se trata de projetos de lei e de resolução, até o momento não aprovados, mas servem de parâmetro para a avaliação da administração da dívida pública.

Nada obstante o relatório tenha apontado a “conformidade” da gestão fiscal perante a LRF – exceto a insuficiência do contingenciamento realizado por meio do Decreto 8.700, de 30/3/2016 -, não é difícil concluir que as contas públicas encontram-se em trajetória não-sustentável, o que viola o § 1º do art. 1º da referida lei complementar.

Segundo esse dispositivo, a “*responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas*” (grifei)

A ausência de medidas de ajuste restringe a possibilidade de redução da taxa de juros, pois afeta a percepção do mercado sobre o risco de inadimplência do setor público.

Feitas essas considerações, louvo mais uma vez a excelência do trabalho apresentado pelo Ministro Bruno Dantas e pela competente equipe da Secretaria de Macroavaliação Governamental, a quem saúdo na pessoa de seu Secretário, Leonardo Albernaz.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de junho de 2017.

BENJAMIN ZYMLER
Redator



DECLARAÇÃO DE VOTO

Congratulo-me, de início, com o eminente relator Ministro Bruno Dantas, que de forma competente conseguiu traçar, com profundidade e percuciência, diagnóstico preciso da situação das contas governamentais sob os diversos aspectos tratados no relatório e no parecer que ora apresenta a este Plenário. Não tenho dúvidas de que o presente trabalho consistirá em importante insumo a ser utilizado na melhoria da gestão pública.

Há de se ressaltar, inicialmente, a singularidade das contas em avaliação, haja vista que no último ano tivemos dois períodos de gestão, com dois governos de linha política e econômica apartadas.

O estudo apresentado por esta Corte de Contas é em números o que vivenciamos no cotidiano de um país mergulhado na mais profunda crise política e econômica depois da redemocratização. E esse cenário muito bem ilustrado no parecer trazido pelo nobre relator reflete com precisão as consequências dessa crise econômica e política brasileira, traduzida pela alta taxa de desemprego, baixo crescimento do PIB real e os números insatisfatórios da Poupança Nacional Bruta e de Investimentos. Além disso, a carga tributária continua das mais altas do mundo, em torno de 32,7% do PIB, sem que o Estado consiga oferecer ao cidadão serviços compatíveis com tão elevada carga tributária.

Nesse aspecto, não poderia deixar de mencionar alguns pontos do relatório e parecer sobre as Contas de Governo que reputo ser da maior importância para o Estado Brasileiro, na medida em que podem interferir em sua capacidade atual e futura de desenvolvimento, ante o cenário de contenção de despesas públicas e de retração de crescimento das riquezas nacionais observada nos últimos anos.

II

O primeiro ponto que destaco do brilhante parecer apresentado pelo Ministro Bruno Dantas diz respeito ao montante de cerca de R\$ 378 bilhões concedidos em renúncias de receitas no ano 2016. Trata-se de benefícios tributários (redução de alíquotas), previdenciários (desoneração da folha de pagamento) e subsídios diretos e indiretos.

Obviamente, esse montante é consequência de leis que foram editadas no passado e hoje ainda continuam a produzir efeitos e a somar no

total dos incentivos. No entanto, essas renúncias de receitas devem receber atenção especial do Governo Federal ainda mais quando se tem em conta que o seu total superou a soma dos gastos com saúde e educação no ano de 2016.

E aumentando um pouco a lupa sobre as renúncias de receita, destaco os benefícios financeiros e creditícios concedidos pela União ao BNDES, entidade que integra a lista de unidades jurisdicionadas a cargo de minha relatoria no biênio em curso.

Apenas a título de exemplo, em 2016, o BNDES foi responsável pelo gasto de cerca de R\$ 29 bilhões, valor que, somado ao montante de R\$ 10 bilhões destinado ao Programa de Sustentação de Investimento (PSI), a cargo do mesmo Banco, chega a R\$ 39 bilhões, ou seja, mais de 36% dos benefícios financeiros e creditícios concedidos no exercício, da ordem de R\$ 107 bilhões.

Em relação à liquidação antecipada ocorrida no final de 2016, decorrente da operação de devolução de R\$ 100 bilhões do BNDES à União, estima-se uma economia de aproximadamente R\$ 37 bilhões em subsídios que deixarão de ser arcados pelo Tesouro Nacional, consoante informação da Secretaria do Tesouro Nacional.

Para o período 2017-2020, estão previstos subsídios da ordem de R\$ 36 bilhões, sendo R\$ 15 bilhões somente em 2017.

Tais números, eminente Relator e nobres pares, trazem à tona o relevante papel conferido à citada instituição financeira no incentivo ao desenvolvimento nacional. Tanto é assim, que este Tribunal tem se debruçado sobre os diversos aspectos relacionados aos gastos públicos decorrentes da atuação do BNDES como instituição de fomento da atividade econômica.

Nesse sentido, entendo de suma importância a apresentação de dados transparentes para a sociedade acerca dos resultados efetivamente obtidos em razão da alocação desses vultuosos recursos conferidos ao BNDES. Perguntas do tipo: quantos empregos foram gerados?, qual o incremento da arrecadação tributária?, qual o incremento em infraestrutura logística?, qual a elevação da receita do setor beneficiado?, devem ser respondidas para que se possa revelar o real impacto no desenvolvimento nacional dos empréstimos concedidos ao BNDES a juros subsidiados pela União.

São reflexões das quais não podemos nos afastar.

Ainda no que se refere aos números apresentados, é preocupante a situação da dívida bruta do governo (soma das dívidas interna e externa) quando comparada ao produto interno bruto (PIB), valor que alcançou quase 70% do PIB, bastante superior à média de 47% observada nas economias emergentes, segundo informações do FMI.

Tal valor seria ainda maior, da ordem de 83%, caso não fossem abatidos dessa dívida os valores correspondentes aos passivos da Petrobras e Eletrobras por força de expressa disposição legal.

III

Também gostaria de trazer a relevo a constatação da ausência de comprovação de que os recursos orçamentários destinados à irrigação não estão sendo aplicados nos termos do que estabelece o art. 42 da ADCT da CF/1988, com redação dada pela Emenda Constitucional 89/2015.

Tal dispositivo prevê a aplicação, pelos próximos 40 anos, dos percentuais de 20% e 50%, respectivamente, nas regiões Centro-Oeste e Nordeste, localidades geográficas que mais sofrem com a estiagem.

A Semag verificou que apenas 26,8% do total de recursos alocados à irrigação em 2016, da ordem de R\$ 151 milhões, foi destinado à região Nordeste, enquanto que nenhum centavo foi destinado à região Centro-Oeste. Por outro lado, mais de 66% foi alocado ao aglomerado “Nacional”, de sorte que não se sabe ao certo os reais percentuais efetivamente alocados às regiões mais carentes.

Vejo estes números com bastante preocupação. A opção de se reservar, em assento constitucional, percentuais consideráveis de recursos destinados à irrigação a essas duas regiões geográficas demonstra a importância do tema para a sociedade brasileira, ao mesmo tempo que confere elevada responsabilidade ao poder público que deve garantir o implemento da norma constitucional.

Com essas considerações e louvando mais uma vez o excelente trabalho conduzido por Sua Excelência, Ministro Bruno Dantas, alinho-me, **in totum**, à proposta apresentada pelo zeloso Relator.

Parabenizo também, nesta oportunidade, toda equipe da Semag, na pessoa de seu dirigente, Dr. Leonardo Rodrigues Albernaz, pela qualidade dos trabalhos realizados.



TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza,
em 28 de junho de 2017.

Ministro VITAL DO RÊGO

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Por mais uma vez, o Tribunal se reúne para analisar as contas do governo. O parecer prévio que será, oportunamente, submetido à deliberação do Congresso, exprime o grau de aderência das ações do governo aos princípios e ao arcabouço normativo que regem a Administração Pública, bem como avalia seus resultados, não apenas sob o prisma da legitimidade, eficiência e economicidade, mas principalmente em relação à sua efetiva contribuição ao desenvolvimento econômico e social do País.

As contas que examinamos nesta oportunidade fogem do comum, pois se cingem em duas, situação que reflete os tempos atribulados que atravessamos. O primeiro período avaliado refere-se à gestão da ex-Presidente Dilma Vana Rousseff, e o segundo, ao do Presidente Michel Temer.

Importante assinalar que os dois últimos pareceres prévios emitidos por este Tribunal recomendaram a rejeição das contas do governo em face de severa inobservância dos princípios e normas que regem a Administração Pública Federal. Um biênio assim, inédito na história desta Corte, evidencia as opções tomadas pelas gestões passadas, que implicaram a desobediência aos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, promoveram a manipulação dos resultados das contas públicas e terminaram por colaborar para o desencadeamento da grave crise econômica na qual o País ainda se encontra mergulhado.

Espero, sinceramente, que a lição extraída desse período venha a nortear a condução desta e das futuras administrações.

Quanto às contas ora em exame, não pretendo detalhar item a item todas as ressalvas, que já foram mais que suficientemente caracterizadas pelo Relator. Gostaria apenas de fazer algumas rápidas ponderações sobre os pontos que julgo mais relevantes.

Meu primeiro registro sobre os números aqui apresentados é acerca da ausência, nos dois períodos analisados, da repetição das operações de crédito feitas junto ao Banco do Brasil, à Caixa Econômica Federal, ao BNDES e ao FGTS e da sua omissão nas estatísticas da dívida pública. Essas irregularidades, que acabaram sendo denominadas de “pedaladas”, comprometeram gravemente a integridade da gestão fiscal.

Contudo, persistem deficiências no processo de planejamento que atrapalham a boa administração orçamentária.

A estimativa das receitas e despesas e a fixação da meta primária feitas no início do ano anterior encontravam-se dissociadas da conjuntura econômica nacional, obrigando a realização de ajustes para trazê-las a patamares mais concretos.

Do mesmo modo, as desonerações tributárias ainda não tiveram seu impacto orçamentário-financeiro devidamente considerado. Faltou demonstrar que as renúncias delas decorrentes não afetariam os resultados fiscais, ou, alternativamente, a indicação de medidas de compensação tributária.

Ainda sobre este último ponto, as experiências passadas nos revelam que medidas de incentivo e desoneração deveriam sempre ter seu impacto sopesado com objetivos e metas, que não apenas expressassem o resultado desejado, mas permitissem aferir a efetividade da política pública.

Afinal, a credibilidade do planejamento e do registro fiscal é elemento essencial para que possamos, num primeiro momento, identificar os desequilíbrios da economia, e, posteriormente, direcionar a atuação estatal para sua superação.

Encerro minhas considerações manifestando completa concordância com as propostas apresentadas pelo Relator, Ministro Bruno Dantas, a quem parabeno pela competente condução deste processo, e externo meus elogios ao corpo técnico desta Casa pela qualidade das análises e estudos aqui desenvolvidos.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de junho de 2017.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Ministro

DECLARAÇÃO DE VOTO

Ao parabenizar todos os servidores da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) e os demais servidores desta Casa que, de maneira direta ou indireta, contribuíram para a elaboração do Relatório das Contas do Governo Federal, relativo ao exercício de 2016, congratulo-me com o Ministro Bruno Dantas por mais esse desafio vencido em sua audaciosa carreira.

Valho-me do texto final de sua declaração de voto, proferida no julgamento das Contas do ano anterior, para rememorar dois atributos fundamentais destacados pelo Presidente Raimundo Carreiro e pelo Vice-Presidente José Múcio, na reunião inaugural do Conselho Superior do Centro de Altos Estudos do TCU, ocorrida na manhã de ontem: transparência e credibilidade.

Pois foi para sustentar a credibilidade que a população deposita nesta Corte de Contas e manter a transparência das contas públicas que tomamos a difícil e histórica decisão de rejeitar, por dois anos seguidos, as contas da Presidente da República. No ano passado, ao concluir sua declaração de voto, em linha com o entendimento do relator, o Ministro José Múcio, e com meu posicionamento na relatoria das contas de 2014, o Ministro Bruno Dantas rogou para que as luzes lançadas pelo instrumento que estava sendo encaminhado ao Congresso Nacional afastassem as sombras do descuido e da imprudência com que as contas públicas foram tratadas nos últimos anos e contribuíssem para que a gestão fiscal voltasse ao trilho da responsabilidade.

Na manhã de hoje, na condição de relator das Contas do exercício de 2016, o ministro atesta o acerto da decisão deste Tribunal de rejeitar a situação de desgovernança fiscal pela qual passava o país e apresenta a este Plenário um parecer prévio pela aprovação, com ressalvas, das Contas atinentes ao período de 1º de janeiro a 11 de maio de 2016, de responsabilidade da Excelentíssima Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, e de 12 de maio a 31 de dezembro de 2016, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Michel Miguel Elias Temer Lulia.

Se por um lado este Tribunal contribuiu para os avanços constatados na governança fiscal, deve agora direcionar seus esforços, com o mesmo vigor, para sanear as falhas relatadas pelo Ministro Bruno Dantas, relativas à confiabilidade e qualidade de parcela significativa das informações de desempenho, referentes às metas previstas no Plano Plurianual 2016-2019.

Esse diagnóstico é altamente preocupante, pois ao lado da legalidade e da transparência, a avaliação do desempenho governamental, segundo minha visão, é um dos grandes objetivos do parecer prévio deste Tribunal sobre as contas governamentais. Na reunião inaugural do Conselho Superior do Centro de Altos Estudos, vários conselheiros, representantes da sociedade brasileira, mostraram-se alinhados a esse entendimento, ao manifestarem-se sobre a necessidade de esta Corte de Contas e do controle, de uma forma geral, serem mais enfáticos na cobrança de uma gestão pública mais eficiente, eficaz e efetiva na utilização dos recursos públicos.

A partir dessa visão, entendo que ao se debruçar sobre a prestação de contas do Governo e este parecer prévio do TCU, a sociedade como um todo deveria ter condições de avaliar, de forma isenta, a qualidade e o sucesso das políticas públicas de segurança, saúde, educação, logística, meio ambiente, entre outras. Em outras palavras, deveria ser capaz de identificar os rumos delineados para os grandes desafios postos ao nosso desenvolvimento e avaliar se as ações governamentais no exercício avaliado foram consentâneas com o direcionamento dado.

A melhoria do desempenho governamental é especialmente relevante neste momento de maior restrição fiscal, imposta pela promulgação da PEC 95/2016, que limita o teto dos gastos públicos. A PEC é muito importante para dar estabilidade às finanças públicas, mas cria um enorme desafio no médio prazo para a manutenção da qualidade do serviço público.

Nesse sentido, entendo que a falta de confiabilidade das informações de desempenho vai além das questões identificadas no PPA. Em recente trabalho realizado no âmbito do TC-028.938/2016-0, a equipe de auditoria avaliou o preparo do Governo Brasileiro para implementar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e considerou a ausência de um plano de longo prazo no Brasil, com prazo superior aos 4 anos do PPA, como um entrave importante para que o país cumpra as metas acordadas na Agenda 2020 do Organização das Nações Unidas (ONU). Foram identificadas também fragilidades na atuação das instituições componentes do Centro de Governo brasileiro, das quais resultam lacunas na coordenação e no alinhamento de políticas transversais, tema que também foi abordado neste relatório.

Além disso, em recente estudo de grupo de trabalho coordenado por meu Gabinete, mediante autorização deste Plenário, houve um diagnóstico semelhante com relação à ausência do plano de longo prazo, à necessidade de uma organização formal do Centro de Governo, instituição de metas prioritárias de longo, médio e curto prazos, além de uma organização formal da gestão do PPA em planos de curto prazo e seu monitoramento pelas próprias instâncias governamentais em uma etapa anterior ao trabalho de auditoria interna capitaneada pela CGU.

As conclusões desse estudo, reunidas sob a forma de minuta de lei/decreto, foram levadas ao conhecimento dos ministros desta Casa e encaminhadas à Presidência da República, à Casa Civil, aos Ministérios do Planejamento e da Fazenda, à CGU, e aos demais poderes da República, como contribuição desta Casa para o debate sobre o direcionamento, avaliação e monitoramento dos gestores e das políticas públicas em prol de um melhor desempenho governamental em suas entregas.

Sendo assim, em que pese meritória, considero insuficiente para induzir uma melhoria consistente no desempenho governamental, a recomendação proposta ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão para que, em conjunto com os órgãos setoriais, revise as metas do PPA 2016-2019, quando do processo de revisão do Plano, com a finalidade de corrigir as distorções que ainda permanecem no atual formato de plano (item 3.2). No mesmo sentido, a recomendação feita ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, em conjunto com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e com os órgãos setoriais, que, na seção da Prestação de Contas do Presidente da República relativa ao desempenho das metas do PPA, apresentem e considerem os parâmetros esperados para cada meta no exercício (item 3.2).

Proponho, como contribuição, que seja acrescida recomendação ao Ministério do Planejamento, Casa Civil e Presidência da República para que consolidem em normativo único todos os dispositivos editados sobre a estratégia governamental e seu monitoramento e avaliação, identificando claramente a forma de organização dos planos de longo, médio e curto prazos, com seus objetivos e metas, além do papel do centro de governo, dos ministérios setoriais, eventuais conselhos e comitês e da CGU na formulação, monitoramento e avaliação desses planos e das políticas públicas neles contidas, aproveitando, caso entenda viável, as conclusões do grupo de trabalho do TCU encaminhadas aos titulares das pastas.



TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de junho de 2017.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES

Redator

DECLARAÇÃO DE VOTO

Gostaria, inicialmente, de cumprimentar o E. Relator, Ministro Bruno Dantas, e todos os servidores desta Casa que, de maneira direta ou indireta, contribuíram para a excelência do Relatório das Contas do Governo Federal, relativo ao exercício de 2016, ora submetido à apreciação deste Colegiado.

A apreciação pelo TCU das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio, que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar do seu recebimento (art. 71, I, da CF), e seu julgamento anual pelo Congresso Nacional (art. 49, IX, da CF) configura procedimento, de extração constitucional, da mais lúdima tradição republicana, em que se oferece ao Congresso Nacional e a toda sociedade brasileira a oportunidade de examinar dados de gestão relevantíssimos para o País.

A elaboração do relatório das contas do Governo configura um dos mais relevantes traços da atuação constitucional do Tribunal de Contas da União, no qual sintetiza e organiza dados variados da ação administrativa do governo federal, em seus níveis mais agregados, desempenhando a missão constitucional do Controle Externo de contribuir para o contínuo aperfeiçoamento da Administração Pública, na satisfação dos anseios sociais.

A situação de grave crise fiscal vivida por diversos estados bem evidencia o cuidado que merecem as contas públicas e a relevância do papel desenhado para os Tribunais de Contas. Em questões de direito financeiro, o órgão que fiscaliza deve sempre pautar-se com o rigor e a prudência que exige do gestor da coisa pública. Lamentavelmente, nem sempre isto ocorre, o que contribui para a situação atual de insuficiência de recursos para o pagamento de salários e proventos de aposentadoria, em muitos rincões da federação brasileira. Nessa seara, tem o TCU atuado a contento, cobrando, com rigor, a fiel observância às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Na apreciação das contas do presidente da república, faculta-se a cada Ministro traçar breve panorama sobre setor que considere relevante para os destinos do País. Nesse sentido, consoante o relatório, verificou-se que, em 2016, todos os órgãos cumpriram os limites prudencial e máximo das despesas com pessoal, estabelecidos pelos arts. 20 e 22 da LRF, muito embora a despesa líquida com pessoal (despesa bruta menos despesas não computadas) apresentou elevação, em termos correntes, de R\$ 6,8 bilhões em relação aos gastos em 2015, ou seja, de 3,03%. No que se refere às despesas não computadas, conforme disposto no art. 19, § 1º, da LRF, percebe-se que, em 2016, houve elevação significativa, de 20,69%, em relação a 2015.

O crescimento da despesa de pessoal em ritmo superior ao crescimento do PIB poderia ser indicativo de problemas futuros, mas houve grande avanço no controle do crescimento das despesas com a criação do Novo Regime Fiscal, instituído pela Emenda Constitucional 95, de 15 de dezembro de 2016. Evidentemente, os efeitos do novo regime somente se farão sentir a partir do exame das próximas contas, quando será possível mensurar a eficácia dessa medida, em especial em relação aos gastos das empresas públicas.

No que respeita à remuneração de empregados de empresas estatais, a Constituição, seus princípios e limites parecem ter se tornado meras inconveniências amiúde impostas ao administrador e raras vezes obedecidas. Não por outra razão, os salários pagos por essas empresas são segredos guardados a sete chaves e ocultos nos mais profundos escaninhos da administração pública, pouco importando o que dizem as leis e a Constituição a respeito da necessidade de transparência de todas as questões administrativas, aí incluída a remuneração de servidores e empregados.

Refiro-me, em especial, às estatais independentes, as que não recebem recursos do Tesouro para custeio de seu pessoal e, com isso, não se submetem ao teto constitucional de remuneração. Aproveitando-se dessa peculiaridade, os salários do inteiro corpo de empregados da estatal são

inflados a perder de vista e deixam de observar os demais parâmetros que o Direito lhes impõe, notadamente a moralidade, a razoabilidade e a proporcionalidade.

Vivêssemos em verdadeira democracia, em que a Lei e a Constituição fossem observadas, essas informações já teriam vindo a público. O cidadão brasileiro tem o direito de saber quanto ganham os empregados das empresas estatais brasileiras, isto é direito básico de quem paga os impostos e custeia a própria existência de tais entes, já que foram criadas e tiveram patrimônio alocado pela União.

O fato é que não há transparência quanto aos gastos despendidos pelas empresas estatais para remuneração de seus dirigentes e empregados, muito embora caiba à atual Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (a qual sucedeu o Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais - Dest) manifestar-se sobre os pleitos dessas empresas, no que se refere à política salarial, aprovação e eventuais modificações nos planos de previdência dessas empresas e seu quantitativo de empregados, conforme artigo 40, inciso VI, alíneas 'f', 'g', 'h' e 'i', do Anexo I Decreto nº 8.818/2016.

As tabelas de remuneração individualizadas não são divulgadas, conforme exige a Lei de Acesso à Informação, muito menos é sabido por este Tribunal o exato teor das políticas salariais vigentes das empresas públicas federais. É desconhecido, pelo controle externo, o valor das rubricas salariais, gratificações e eventuais participações nos lucros e em resultados das entidades estatais, bem como a adequação dessas remunerações àquelas praticadas pelo mercado nacional.

No exercício de 2016, que ora se examina, foi sancionada a Lei 13.303/2016 que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias. Esse novo diploma legal trouxe, mais uma vez, tentativa de ampliar a transparência dessas entidades, obrigando-as a divulgar, de forma tempestiva e atualizada, a remuneração do corpo administrativo.

Há de considerar também que a ausência de controle e transparência dos gastos com remuneração de empregados de empresas estatais não-dependentes impacta sobremodo os respectivos fundos de pensão por elas patrocinados. Isso ocorre porque o patrocinador público, ao buscar garantir paridade entre os salários pagos aos funcionários da ativa e benefícios do fundo de previdência, fruto de acordos coletivos de trabalho entre o empregador e empregados, poderá realizar transferências milionárias, unilaterais e juridicamente injustificáveis, de recursos federais, destinados ao equacionamento de déficits atuariais projetados em reservas matemáticas voltadas ao pagamento de compromissos futuros.

Exemplo crasso dessa manobra criminoso foi verificado no exame de representação formulada contra Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e pela Fundação de Assistência e Previdência Social do BNDES – Fapes, objeto do TC-029.058/2014-7 (Relator: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti) a qual ensejou pronta atuação corretiva e preventiva desta Corte de Contas e poderá trazer gravíssimas consequências para os administradores responsáveis pela prática de tais atos.

Como bem disse Justice Louis Brandeis (1856-1941), Juiz da Suprema Corte Americana, em frase lapidar: “A luz do Sol é o melhor desinfetante”. É preciso, pois, trazer à luz essas informações, analisá-las e divulgá-las, dar-lhes a transparência que a Carta Magna exige, para então deixar que a luz do sol faça o seu trabalho.

II

Outra questão a merecer comentários, em razão de sua gravidade, diz respeito à ausência de registro, no Balanço Geral da União, de provisões específicas referentes aos pagamentos de militares inativos e pensionistas.

Constam dos Relatórios e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República de 2013, 2014 e 2015 recomendações ao Ministério da Defesa com o propósito de reconhecer, mensurar e evidenciar no BGU as provisões relativas a militares inativos e a pensões militar.

Em que pesem as reiteradas recomendações já exaradas, o relatório apresentado evidencia que, novamente, o Ministério da Defesa não implementou o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação dessas provisões.

O encaminhamento ora proposto limita-se a recomendar, mais uma vez, ao Ministério da Defesa que, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República, adote as providências necessárias para o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação contábil do passivo referente às pensões militares e aos militares inativos.

Não há indefinição por parte deste Tribunal em relação ao tema. Desde a apreciação das Contas de 2013, de relatoria do ministro Raimundo Carreiro, o Tribunal vem emitindo seguidas recomendações ao Poder Executivo, a respeito da necessidade de evidenciação contábil do passivo de despesas futuras com inativos e pensões militares.

Há, na verdade, recusa velada em seguir as orientações emanadas por esta Corte de Contas, comportamento que se revela grave a ponto de ensejar não só ressalvas nas presentes contas, como, também, alerta no sentido de que nova inobservância poderá ensejar a irregularidade das próximas contas.

Afinal, da mesma forma que em relação às estatais, o cidadão brasileiro tem o direito de saber o custo real das aposentadorias e pensões pagas aos militares, como decorrência fundamental dos princípios republicano e da transparência da Administração Pública.

Proponho, pois, sejam incluídas estas ressalvas no parecer prévio das contas do governo da república de 2016.

São essas as considerações que tinha a fazer.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de junho de 2017.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Redator

DECLARAÇÃO DE VOTO

Contas do Governo 2016

Senhor Presidente,
Senhor Relator,
Senhora Ministra,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,
Autoridades presentes, as quais cumprimento pelas honrosas presenças;
Senhoras e Senhores,

Neste momento, em que nos reunimos uma vez mais para cumprir a mais nobre missão constitucional desta Casa, de examinar e emitir Parecer Prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, entendo ser necessária breve reflexão sobre a relevância deste ato. Afinal, é parte essencial do sistema democrático de freios e contrapesos que todo gestor público, do prefeito do menor município ao titular máximo da nação, preste contas aos cidadãos sobre seus atos, sujeitos à fiscalização técnica e independente dos Tribunais de Contas.

Somos aqui, portanto, ferramenta a serviço da sociedade, incumbidos de assegurar que os recursos públicos sejam geridos e aplicados com absoluta regularidade e máxima eficiência, em benefício da população brasileira. Nesse sentido, parabenizo o nobre Ministro Bruno Dantas pela condução do trabalho hoje submetido a este Plenário para apreciação e manifesto, desde já, concordância com a proposta de encaminhamento apresentada por Sua Excelência.

Ressalto tratar-se, como nos anos anteriores, de trabalho de caráter técnico, capaz de apontar pontos positivos e negativos da gestão sob análise, de modo a subsidiar o Congresso Nacional em seu dever de julgar as contas ora sob exame. De igual modo, acredito que as considerações e as recomendações constantes do Relatório fornecem ao Governo Federal importantes meios para que possa aprimorar sua atuação.

É justamente com esse intuito, de contribuir para a melhoria da gestão, das políticas e dos serviços públicos, que passo a apresentar breves considerações sobre quatro pontos específicos abordados pelo eminente Relator: resultados da previdência social, capacidade de recuperação de créditos, crescimento da dívida pública e indicadores de programas e políticas públicas.

Resultados da Previdência Social

Quando do julgamento do TC 001.040/2017-0, apresentado pelo Exmo. Ministro José Múcio, cujas informações foram juntadas às Contas do Governo no presente exercício, tivemos a oportunidade de constatar o aumento progressivo no déficit da Previdência Social nos últimos dez anos, bem como a aceleração desse processo, provocada pela recente crise econômica. Conforme demonstram os números obtidos pelo Tribunal, o crescimento da receita previdenciária em 2015 e 2016 foi de 3%, enquanto a despesa aumentou em 12%.

A relevância do assunto é notória, visto que a proposta de reforma previdenciária encaminhada pelo Governo Federal por meio da PEC nº 287/2016 constitui foco de intensa discussão no âmbito do Congresso Nacional – e da sociedade, de modo geral. Entre outros tópicos, debate-se valores envolvidos e mudanças propostas nas regras de contribuição e aposentadoria de contribuintes submetidos tanto ao Regime Geral (RGPS) quanto ao Regime Próprio (RPPS) e a outras condições particulares.

Dentre os diferentes regimes, entendo ser necessário conferir especial atenção à situação atuarial do RGPS, uma vez que este teve seu déficit aumentado em 89% nos últimos dez anos, em números corrigidos pela inflação do período (INPC), enquanto essa variação foi ligeiramente negativa para o RPPS, que teve seu déficit reduzido em 0,2% nesse intervalo.

Nessa seara, além de oferecer números confiáveis e imparciais acerca da situação dos diferentes regimes, entendo que cabe a este Tribunal contribuir para a redução de ilegalidades que agravam o atual cenário deficitário, o que pode ser feito com o uso intensivo de recursos de tecnologia da informação aplicados à análise de dados.

Foi justamente com esse propósito que realizamos, desde 2015, investimentos significativos em aquisição de equipamentos, contratação de serviços e capacitação de pessoal para implantação de sistemática de auditoria contínua de benefícios previdenciários, sob o comando da unidade técnica especializada no tema. Os primeiros resultados, apresentados pelo Ministro Vital do Rego no âmbito do TC 010.947/2015-9, demonstraram de forma inequívoca o potencial dessa metodologia: a partir da análise de apenas quatro tipologias, foi possível identificar indícios de irregularidades com impacto da ordem de R\$ 500 milhões/ano.

Assim, torna-se indispensável continuar investindo no aprimoramento e na expansão dessa nova forma de trabalho, o que está sendo feito pela equipe da Secretaria-Geral de Controle Externo, com o apoio de nosso eminente Presidente Raimundo Carreiro. Se houver disposição do Governo Federal para trabalhar em cooperação com o TCU e aplicar corretamente o conhecimento e os algoritmos gerados por nossos técnicos, não tenho dúvidas de que conseguiremos reduzir, pelo menos em parte, a quota de sacrifício a ser exigida de nossos cidadãos para o alcance do necessário equilíbrio da Previdência Social.

Recuperação de Créditos

O segundo ponto que destaco diz respeito ao conjunto de ações voltadas à recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, em observância ao art. 58 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Afinal, conforme nos apresentou o eminente Relator, o valor total de créditos tributários e não tributários de titularidade da União atingiu a impressionante cifra de R\$ 3.317 bilhões, estando cerca de 58% desse montante já inscrito em dívida ativa.

Estamos falando em números que já ultrapassam a marca de 50% do PIB nacional, o que demonstra a dimensão do problema. Ainda mais preocupante é a baixa capacidade de recuperação desses valores, visto que a arrecadação da dívida ativa chegou a R\$ 14,85 bilhões em 2016, menos de 1% do estoque de créditos nessa situação.

Cabe ressaltar que este ponto impacta igualmente o quadro deficitário da Previdência Social. Se considerada apenas a dívida ativa previdenciária, a quantia supera os R\$ 400 bilhões e continua crescendo ao ritmo de aproximadamente 15% ao ano. Conforme dados constantes do sítio eletrônico da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), apenas os cem maiores devedores da Previdência possuem débitos que ultrapassam, conjuntamente, R\$ 50 bilhões.

Apesar de medidas já adotadas no âmbito da PGFN para recuperação desses valores, a exemplo da inclusão de devedores no Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos, da aplicação do protesto extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa da União e da divulgação de listas de devedores na Internet, o índice de sucesso desses procedimentos de cobrança ainda gira em torno de 16,5%, sugerindo haver espaço para melhorias adicionais.

Não tenho dúvidas de que essa é outra área que pode auferir benefícios significativos do uso de recursos tecnológicos, em especial de algoritmos de inteligência artificial aplicados à classificação e à análise preditiva de comportamentos dos devedores, com base em perfis individuais e empresariais. Trata-se de ferramenta que vem sendo empregada com sucesso no segmento bancário, cuja aplicação no setor público revela-se oportuna.

A esse respeito, destaco haver informações recentes de que o Ministério da Fazenda já está investindo na aplicação de soluções desse tipo sobre a dívida ativa da União, tendo identificado quase R\$ 130 bilhões em créditos com alto potencial de recuperação, devidamente associados a estratégias modeladas de acordo com o perfil dos devedores, com o propósito de aumentar a eficiência nas consequentes ações de cobrança.

Ressalto, ainda, que tal classificação atende a demanda formulada por este Tribunal, em auditorias financeiras ao longo dos últimos anos, nas quais já havia sido identificada a necessidade de se qualificar as informações sobre os créditos a receber, de modo a ampliar a transparência e a credibilidade dos dados e, ao mesmo tempo, permitir avanços na arrecadação como os que ora se anunciam com a criação desse novo sistema.

Trata-se, portanto, de iniciativa louvável por parte da Receita Federal e da PGFN no atual cenário de restrição fiscal. Considerando o processo acelerado de digitalização das atividades privadas e da atuação governamental no Brasil e no Mundo, tenho certeza de que esse é um caminho capaz de produzir resultados efetivos, compatíveis com a elevada materialidade dos créditos passíveis de recuperação, atualmente em estoque.

Crescimento da Dívida Pública

Enquanto o desempenho do Governo Federal na condição de credor inspira cuidados, o seu nível de endividamento é motivo de preocupação, tendo em vista a deterioração observada nos principais indicadores da dívida pública. Conforme dados extraídos das contas sob análise, a Dívida Bruta do Governo Geral, que abrange todos os entes federados, alcançou 69,9% do PIB nacional, enquanto o endividamento bruto do governo central chegou a R\$ 4,1 trilhões.

Em boa medida, como destacou o eminente Relator, esse endividamento tem origem nas altas taxas pelas quais o Brasil remunera seus credores. No exercício de 2016, os juros nominais responderam por uma elevação da dívida em R\$ 407 bilhões, cerca de 6,5% do PIB. Vivemos, no último ano, a situação paradoxal de inflação alta em um cenário recessivo e com enfraquecimento da indústria. Mesmo com as recentes reduções da taxa de referência, o Brasil ocupa hoje a segunda posição mundial em juros reais, atrás somente da Rússia.

Trata-se de temática que demanda atuação deste Tribunal, em prol do desenvolvimento econômico e social do País. Nesse sentido, destaco auditoria de minha relatoria sobre a dívida pública federal, atualmente em curso, que visa a fortalecer a transparência sobre a gestão desses valores, e, portanto, a possibilitar à população, bem como aos seus representantes no parlamento, conhecer e acompanhar ativamente a administração dos recursos associados.

Como já expressei no âmbito do referido processo, devemos nos beneficiar das modernas tecnologias de análises de dados, com a utilização de máquinas e algoritmos inteligentes que permitam olhar para o futuro, integrando os inúmeros modelos, variáveis e fatos econômicos existentes, de modo a conferir capacidade preditiva que se reflita em maior economicidade e regularidade na gestão da dívida. Essa diretriz deve permear nossa estratégia de controle das finanças públicas, assim como deve servir de modelo e inspiração para os órgãos responsáveis pela administração da dívida da União.

Indicadores de Programas e Políticas Públicas

Por fim, ressalto que, ao analisar a ação setorial do Governo Federal nesse primeiro ano de vigência do Plano Plurianual 2016-2019 (PPA), a equipe desta Corte identificou problemas na definição e na gestão dos indicadores de desempenho associados a programas e a iniciativas constantes do referido plano. Como bem ressaltou o nobre Relator, isso prejudica a transparência e o acompanhamento dos compromissos pactuados pelo gestor público.

Considero isso preocupante, uma vez que o Plano Plurianual é justamente o instrumento constitucional destinado a definir com clareza as metas e as prioridades para as ações de médio prazo do governo, bem como os resultados delas esperados.

Endosso, portanto, a recomendação consignada no Relatório em análise, para que o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão proceda, em conjunto com os órgãos setoriais, à necessária e urgente revisão das metas e dos indicadores constantes do PPA 2016-2019, de modo a estabelecer diretrizes capazes de conduzir nosso País a um porto seguro, especialmente em meio às turbulências econômicas, políticas e sociais que ainda estamos a atravessar.

Aproveito, ainda, para ressaltar o fato de que um sistema de planejamento ancorado em elementos claramente definidos, além de conferir senso de direção e unidade de propósito a todos os envolvidos na execução das políticas públicas, também permite a construção de painéis de gestão estratégica, a exemplo dos que foram produzidos nesta Corte nos últimos anos, conferindo maior transparência à ação governamental.

Ademais, a sistematização de tais informações por meio de bases de dados e painéis interativos enseja perspectiva de uso de ferramentas modernas para análises preditivas e contínuas, com foco na avaliação de riscos e na busca de resultados mais efetivos em todas as políticas públicas, bem como no acompanhamento e gestão das transferências voluntárias de recursos federais, que tanto trabalho demandam desta Corte nas análises das famigeradas Tomadas de Contas Especiais.

Considerações Finais

Em síntese, acredito que há inúmeras oportunidades para aproveitamento da tecnologia da informação como instrumento para modernização da gestão e do controle, com foco na eficiência e na efetividade do setor público. O avanço acelerado das transformações provocadas pela revolução digital, a ampliação de suas aplicações na relação entre o Estado e os cidadãos e a necessidade de superar, de uma vez por todas, a era dos carimbos eletrônicos, são fatores que certamente irão impactar ainda mais a atuação desta Corte nos próximos anos.

Com essas considerações, reitero minha concordância com as conclusões do eminente Relator, Ministro Bruno Dantas, a quem parabeno pela condução dos trabalhos que resultaram no produto que o Tribunal ora oferece ao Parlamento brasileiro e à sociedade.



Estendo meus elogios à equipe técnica do Gabinete do Relator, à Secretaria de Macroavaliação Governamental, na pessoa do seu Secretário Leonardo Albernaz, e às demais unidades do Tribunal envolvidas nessa análise, pela relevância e precisão das informações trazidas à consideração deste Plenário.

Sala das Sessões, em 28 de junho de 2017.

AROLDO CEDRAZ

Ministro

Proposta do Presidente
(Art. 107 do regimento Interno)
Contas do Governo 2017 (exercício 2016)

Senhores Ministros,

Senhor Procurador-Geral,

Desde as Contas de 2013 o Tribunal tem reiterado as seguintes recomendações:

- *Recomendar ao Ministério da Defesa, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República, que tomem as providências necessárias para o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação contábil do passivo referente às pensões militares previstas na Lei 3.765/1960;*
- *Recomendar à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Defesa que implementem as práticas de evidenciação, reconhecimento e mensuração das despesas futuras com militares inativos de forma a permitir a transparência necessária e evitar quaisquer distorções materiais no Balanço Geral da União.*

Sobre o assunto, faz-se necessário ressaltar que a Constituição Federal de 1988 define a previdência social como um **direito social**, que, obviamente abrange os militares da União, estados, DF e municípios, *in verbis*:

*Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, **a previdência social**, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)*

Com essa preocupação de garantir o direito de previdência a diversos segmentos e aos militares, o art. 13 da Lei 8.212/91 expressa **claramente** que os militares somente serão excluídos do Regime Geral de Previdência Social (INSS) se tiverem amparados por regime próprio de previdência social, *in verbis*:

*Art. 13. O servidor civil ocupante de cargo efetivo ou o **militar da União**, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, bem como o das respectivas autarquias e fundações, **são excluídos do Regime Geral de Previdência Social consubstanciado nesta Lei, desde que amparados por regime próprio de previdência social.***

Portanto, a imposição legal da necessidade de um regime próprio para os militares que não estejam no Regime Geral, o reconhecimento contábil (Normas Internacionais de Contabilidade aplicadas ao Setor Público - Ipsas 25), e a caracterização econômica de que se trata de uma renda de substituição ao trabalho, são elementos suficientes para o Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA) ser caracterizado como regime.

Essas questões foram recentemente discutidas pelo TCU ao apreciar o TC 001.040/2017-0, da relatoria do Ministro Múcio, no qual foi proferido o Acórdão 1.295/2017 – Plenário (Sessão de 21/6/2017), ao relatar o panorama sobre a questão previdenciária no Brasil.

Isso posto, verifico que, dadas a projeções de despesas que já são realizadas atualmente para as pensões dos militares da União, pela fonte de custeio que já está definida para as pensões, pelo cadastro completo desses beneficiários, pela criação da Secretaria do Tesouro Nacional dos registros contábeis necessários (criação de contas, atualização de eventos, etc.), **não há nenhum óbice para o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação contábil do passivo da massa de beneficiários relativa às pensões dos militares, em cumprimento ao art. 4º, §2º, inciso II, alínea “a” da Lei de Responsabilidade Fiscal.**

Contudo, em relação à recomendação de evidenciação, reconhecimento e mensuração das despesas futuras com militares inativos (reservistas e reformados), faço algumas considerações.

Primeiramente, destaco que não existe fonte de custeio. Os 7.5% incidente sobre o soldo do militar da ativa financia apenas os gastos com as pensões.

Além disso, o Grupo de Trabalho Interministerial designado pela Portaria Conjunta nº 55, de 24 de fevereiro de 2017, da Secretaria-Executiva da Casa Civil da Presidência da República do Ministério da Defesa, do Ministério da Fazenda e do Planejamento,

Desenvolvimento e Gestão para realizar estudo com vistas a avaliar as melhores práticas internacionais da prestação de contas dos encargos dos militares ainda não apresentou seu relatório de conclusão.

Considerando, ainda, que as Normas Internacionais de Contabilidade aplicadas ao Setor Público (Ipsas) 19 e 25 ainda estão em processo de convergência para as normas brasileiras de contabilidade pública, apresento a seguinte proposta:

- **Recomendar à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Defesa** que, com vistas a garantir a transparência e a necessária previsibilidade de gastos, elabore as projeções de despesas orçamentárias com os militares inativos (reservistas e reformados), anualmente, para os próximos setenta e cinco anos, fazendo constar das notas explicativas das demonstrações contábeis consolidadas da União.
- **Enviar o presente processo ao Grupo de Trabalho Interministerial** para que possa concluir seu relatório com base em entendimento do Tribunal expresso na presente análise das Contas de Governo.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de junho de 2017.

MINISTRO RAIMUNDO CARREIRO
PRESIDENTE

PRONUNCIAMENTO DO PRESIDENTE
APRECIACÃO DAS CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA
EXERCÍCIO DE 2016

Senhores Ministros,

Senhor Procurador-Geral,

Minhas Sr^{as}. e meus Srs.,

Antes de declarar o resultado da votação, devo enfatizar que pela 82^a vez o Tribunal de Contas da União exerce seu papel constitucional de subsidiar o julgamento das Contas prestadas pelo Presidente da República a ser conduzido pelo Congresso Nacional.

As opiniões desta Corte consignadas nos Pareceres Prévios e as recomendações, alertas e ressalvas expedidos produzem efeitos imediatos no sentido de promover a melhoria da gestão pública no nível Federal, além de ampliar a expectativa de controle com relação à aderência da condução da política fiscal às normas constitucionais e infraconstitucionais que regem às finanças públicas.

Recordo que nos últimos anos o Tribunal exerceu papel fundamental trazendo à luz irregularidades e equívocos perpetrados contra as finanças públicas da União, condutas que contribuíram significativamente para o quadro de profunda crise fiscal que o país vivencia atualmente.

Esta Corte não se esquivou de sua responsabilidade de zelar pela higidez das contas públicas, identificando a utilização de artifícios contábeis e procedimentos orçamentários não amparados em lei e que distorciam as estatísticas fiscais.

Nesse sentido, o TCU deve manter acompanhamento contínuo, sobretudo quanto às regras e aos princípios constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal, de forma a coibir a reincidência de mecanismos prejudiciais ao equilíbrio das contas públicas, em alinhamento à diretriz do Tribunal de combate à má gestão dos recursos públicos federais.

Embora boa parte dos problemas identificados nas Contas anteriores não tenham se repetido em 2016, esta Corte não deve descansar no cumprimento dessa importante missão.

Ao contrário, a situação fiscal brasileira requer que o TCU se mantenha atento, acompanhando e promovendo a **transparência** da gestão das finanças públicas, princípio que selecionei como uma das diretrizes da minha gestão na Presidência do Tribunal, dada a sua relevância para assegurar a disponibilidade e a confiabilidade das informações perante os agentes econômicos, o Congresso nacional e toda a sociedade.

Nessa esteira, ressalto a análise efetuada sobre os números da previdência no âmbito do processo de relatoria do Ministro José Múcio, no qual foi proferido o Acórdão 1.295/2017 – Plenário

(Sessão de 21/6/2017), cujos resultados foram incorporados em parte ao processo de apreciação das Contas prestadas pelo Presidente da República, pelo Ministro Bruno Dantas.

Verificou-se a necessidade de fonte de custeio adicional para os regimes de previdência pública, que alcançou montante equivalente a **-3,62%** do PIB em 2016. É certo que há problemas na estrutura previdenciária vigente no país, como a tendência demográfica. Entretanto, é importante registrar que há também deficiências significativas na gestão da previdência que precisam ser solucionadas para que o sistema seja sustentável e recupere a confiança do povo na Previdência Social, que é a garantia do trabalhador na velhice e na doença.

Como exemplo, cito a inadimplência no pagamento de contribuições previdenciárias, associada ao baixo percentual de recuperação das dívidas. Dada a magnitude dos números e seu impacto no resultado primário da União, esta Corte deve desenvolver outros trabalhos para acompanhar a evolução do resultado financeiro da previdência e as possíveis soluções para os entraves administrativos identificados.

Outra questão de suma importância a ser considerada para a atuação futura do Tribunal é a Emenda Constitucional 95/2016, que estabeleceu o Novo Regime Fiscal, no intuito de criar mecanismos para controlar o crescimento da despesa pública. Ressalto que o

Tribunal já está desenvolvendo fiscalizações para verificação do cumprimento dessas disposições constitucionais.

Lembrando que o TCU já começou a receber consultas de gestores sobre o cumprimento desse novo e salutar instrumento fiscal, uma vez que o ano de 2017 é o primeiro exercício em que o Orçamento Geral da União foi elaborado com fundamento nesse novo regramento, necessitando da compreensão do Governo para os ajustes necessários, sem comprometer sua finalidade.

Essa compreensão é relevante para a harmonia que deve existir na Administração Pública, vez que há comandos também constitucionais anteriores, de expansão e melhoria dos serviços públicos, notadamente os destinados aos mais pobres, como por exemplo a Defensoria Pública Geral da União.

Além da busca do equilíbrio fiscal, a referida norma exige do gestor público escolhas visando à **eficiência da Administração Pública**. É notório que os recursos disponíveis para execução de políticas públicas estão cada vez mais escassos, com a queda significativa da arrecadação verificada nos últimos anos. Dessa forma, caberá ao gestor tornar a alocação de recursos públicos mais eficiente, ou seja, terá que “fazer mais com menos”. Essa também é outra diretriz da minha gestão, que foi considerada no planejamento dos trabalhos para o período de 2017 e 2018:

desenvolver fiscalizações com o foco na eficiência da Administração Pública.

A apreciação das Contas presidenciais por esta Corte coopera para corrigir desvios em busca da sustentabilidade fiscal, elemento essencial para que a Administração Pública execute as políticas públicas e **entregue os resultados** almejados pelo cidadão.

Assim, a implementação das medidas propostas induzirá o aperfeiçoamento da gestão pública, materializado na ampliação da transparência, no aumento da eficiência na aplicação de dinheiro público, na prevenção e no combate à fraude e à corrupção e ao uso irregular de recursos, assegurando o atendimento às demandas da sociedade.

Por fim, a higidez das contas públicas aliada à transparência nos gastos públicos é a porta de entrada para o sucesso de qualquer política econômica.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de junho de 2017.

MINISTRO RAIMUNDO CARREIRO
PRESIDENTE