GRUPO I – CLASSE VII – PLENÁRIO
TC 012.535/2018-4.
APENSO: TC 012.351/2017-2.
NATUREZA: CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA, EXERCÍCIO 2017.
ÓRGÃO: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (VINCULADOR).
REPRESENTAÇÃO LEGAL: NÃO HÁ.

RELATÓRIO

1. INTRODUÇÃO

Pela 83ª vez, o Tribunal de Contas da União desempenha a primeira das competências que lhe são atribuídas pela Constituição Federal: apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Presidente da República. A análise realizada pelo Tribunal subsidia o órgão de cúpula do Poder Legislativo com elementos técnicos para emitir seu julgamento e, assim, atender a sociedade, no seu justo anseio por transparência e correção na gestão dos recursos públicos.

Consoante a Lei 8.443/1992, as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República consistem nos balanços gerais da União e no relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o § 5° do art. 165 da Constituição Federal.

Encaminhadas pelo Excelentíssimo Senhor Presidente do Congresso Nacional, Senador Eunício Oliveira, no dia 26/4/2018, as contas ora analisadas referem-se ao período de 1º/1/2017 a 31/12/2017, no qual ocupou o cargo de Presidente da República o Excelentíssimo Senhor Michel Miguel Elias Temer Lulia.

Registra-se, ainda, que o TCU emite parecer prévio apenas sobre as contas prestadas pelo Presidente da República, pois as contas atinentes aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público são efetivamente julgadas por esta Corte de Contas, em consonância com a decisão do Supremo Tribunal Federal, publicada no Diário da Justiça de 21/8/2007, ao deferir medida cautelar no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2.238-5/DF.

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

Os trabalhos realizados por esta Corte na análise das Contas visam fornecer elementos para a emissão do parecer prévio conclusivo sobre as contas. Assim, são efetuados os exames necessários para fundamentar as duas opiniões que são consideradas pelo Tribunal para a conclusão do parecer prévio.

A primeira opinião se refere à fidedignidade das demonstrações contábeis consolidadas, devendo exprimir se as contas prestadas pelo Presidente da República "representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, em 31 de dezembro", conforme estabelecido no art. 228 do Regimento Interno do Tribunal (RITCU).

A segunda opinião diz respeito à observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal na execução dos orçamentos da União e nas demais operações

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual (art. 228, *caput* e § 1º, do RITCU).

Destarte, considerando a materialidade, a gravidade e a repercussão negativa sobre a gestão governamental associadas às irregularidades ou distorções que venham a ser detectadas no âmbito das análises efetuadas, o TCU registra no parecer prévio sua conclusão quanto à aprovação ou rejeição das contas prestadas pelo Presidente da República (art. 11 da Resolução-TCU 291/2017).

Efetivados os trabalhos e concluído o Relatório, apresenta-se a seguir o conteúdo resumido de cada uma das suas seções.

Além desta introdução, o Relatório contém outros seis capítulos. No capítulo 2, consta um panorama sobre a conjuntura econômica, financeira e orçamentária da União no exercício de 2017. Nesse sentido, são apresentados os principais indicadores macroeconômicos e os instrumentos de política monetária e creditícia utilizados pelo governo durante o exercício. Além disso, o capítulo contém informações sobre a política fiscal e os principais indicadores da dívida pública, bem como dados gerais da execução orçamentária.

O capítulo 3 representa o esforço do TCU no sentido de avaliar os resultados da atuação do governo federal em 2017 no que se refere à execução dos seus programas temáticos. Em 2017, a análise realizada por esta Corte teve como objetivo aferir se os instrumentos de medição de desempenho (metas) definidos no PPA 2016-2019 possuem qualidade e confiabilidade para demonstrar os resultados das intervenções governamentais. Além disso, para cada programa temático, foram feitas considerações acerca do andamento do alcance das metas.

No capítulo 4, são registrados os resultados dos exames realizados pelo Tribunal de Contas da União a respeito da conformidade da gestão orçamentária e financeira no exercício de 2017 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), fornecendo, assim, o fundamento para a opinião do TCU sobre a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal em 2017.

O capítulo 5, por sua vez, apresenta o embasamento para a opinião do TCU sobre o Balanço Geral da União (BGU). Assim, são relatados os resultados e as conclusões da auditoria financeira realizada, exprimindo se as demonstrações contábeis examinadas refletem, em todos os aspectos relevantes, as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial da União em 31/12/2017 e os resultados financeiro, orçamentário e patrimonial do exercício encerrado nessa data.

Em seguida, no capítulo 6, registra-se a análise sobre o cumprimento de recomendações e a observância de alertas exarados nos Relatórios sobre as Contas do Presidente da República referentes aos exercícios de 2014, 2015 e 2016.

Por fim, no capítulo 7, apresenta-se a conclusão deste Relatório.

Submeto, assim, à apreciação deste Egrégio Plenário, na forma prevista no Regimento Interno desta Corte, dentro do prazo constitucional, o relatório e o projeto de parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Presidente da República relativas ao exercício de 2017, o Excelentíssimo Senhor Michel Miguel Elias Temer Lulia.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

2. CONJUNTURA ECONÔMICA, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

O presente capítulo aborda diversos aspectos relacionados à conjuntura econômica, financeira e orçamentária da União ao longo do exercício de 2017. A verificação da adequação da gestão do exercício às normas e legislação pertinentes, bem como as manifestações relevantes desta Corte de Contas, são apresentadas no capítulo 4.

A seção 2.1 descreve a evolução dos principais indicadores macroeconômicos. São analisados dados como: taxa de inflação, nível de emprego e salários, produto interno bruto, poupança nacional, carga tributária nacional, balança de pagamentos e reservas internacionais, taxa de câmbio real e risco-país.

A seção 2.2, por sua vez, abrange os instrumentos de política monetária e creditícia.

A seção 2.3 contempla as principais ações de política fiscal. Examinam-se as receitas, as despesas e o resultado primário do exercício, bem como os atos de programação orçamentária e financeira, os impactos fiscais decorrentes da concessão de benefícios tributários, financeiros e creditícios, da recuperação de créditos e o resultado dos regimes de previdência pública.

A seção 2.4 aborda os principais indicadores da dívida pública, além de apresentar uma análise dos fatores que contribuíram para a variação do endividamento e de outros aspectos relevantes relacionados ao acompanhamento da dívida pública.

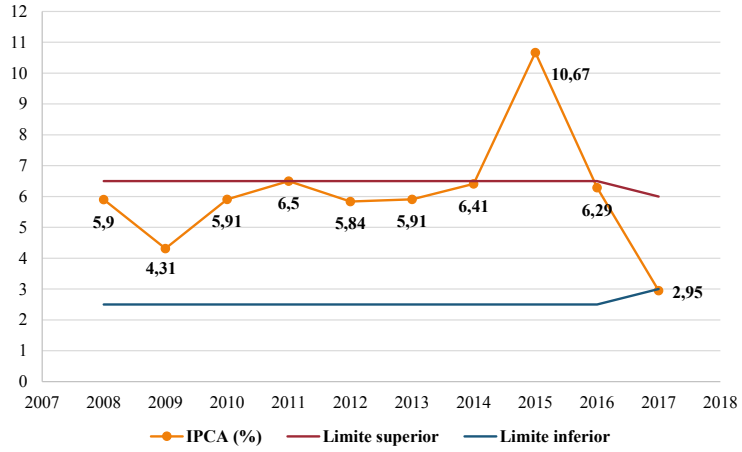
Por último, na seção 2.5, avaliam-se aspectos relacionados aos resultados da execução do orçamento público, a exemplo das variações ocorridas nos principais itens de receitas e despesas programados e executados no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), bem como a composição e a execução de restos a pagar. Além disso, a seção também alberga exame sobre a execução das despesas estabelecidas no Orçamento de Investimento das Empresas Estatais (OI).

2.1. Indicadores Macroeconômicos

2.1.1. Taxas de Inflação

A meta de inflação para 2017 estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) foi de 4,5% a.a., com margem de 1,5 p.p. para menos ou para mais. O monitoramento da meta é realizado pelo Banco Central do Brasil (Bacen) com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que mede o consumo das famílias com renda de até quarenta salários mínimos. A taxa de inflação registrada em 2017, de 2,95%, além de ficar abaixo do limite inferior fixado pelo CMN, foi inferior em 3,34 p.p. à do ano anterior.

Evolução Anual da Taxa de Inflação



Fonte: IPEADATA / FGV / IBGE.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Dentro do IPCA, o grupo Educação teve a maior variação positiva, de 7,11%, mas com impacto no índice de apenas 0,33 p.p. Os maiores impactos positivos no índice decorreram dos grupos Habitação, com alta de 6,26% e impacto de 0,95 p.p., Saúde e Cuidados Pessoais, com alta de 6,52% e impacto de 0,76 p.p., e Transportes, com alta de 4,10% e impacto de 0,74 p.p., somando juntos 2,45 p.p., equivalentes a 83% do IPCA. Dois grupos registraram variação negativa: Alimentação e Bebidas de 1,87%, em função de uma safra agrícola 30% maior, e Artigos de Residência de 1,48%.

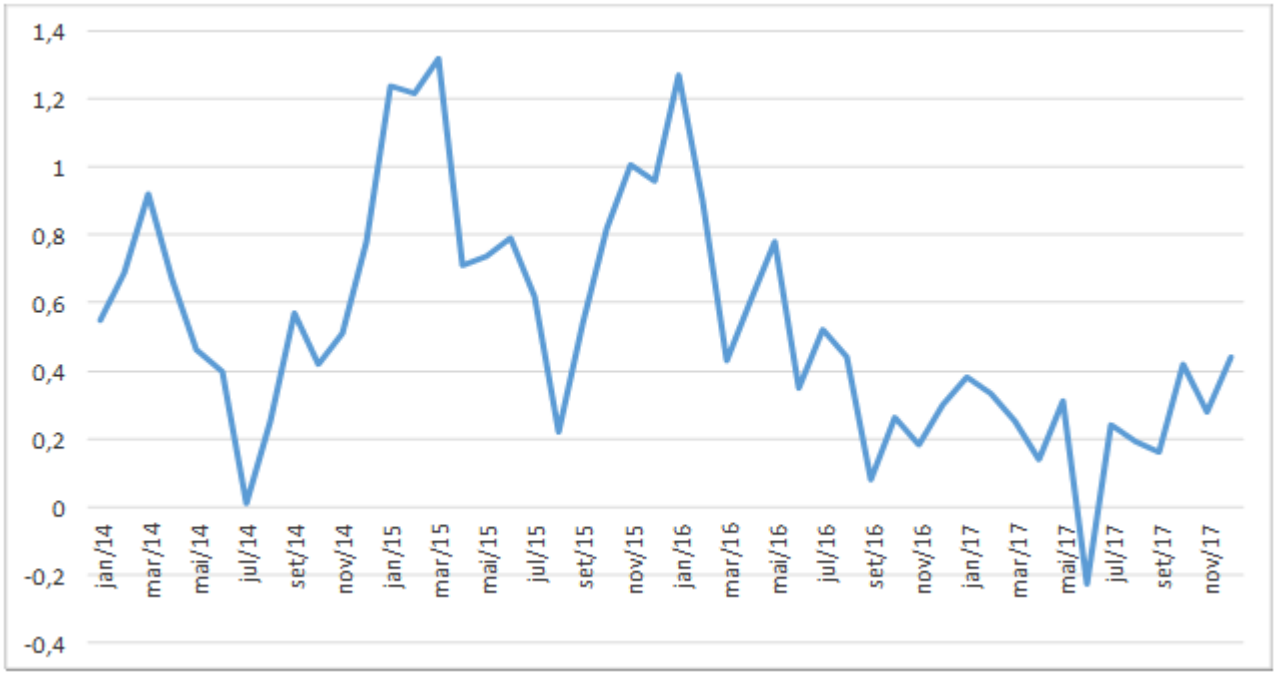
O grupo Alimentação e Bebidas, cujo gasto equivale a aproximadamente 25% das despesas das famílias, juntamente com o grupo Artigos de Residência influenciaram negativamente a variação do IPCA. A maior redução dentro do grupo Alimentação e Bebidas foi entre os itens que compõem os alimentos para consumo em casa, com variação negativa de 4,85%, com destaque para o subgrupo cereais, leguminosas e oleaginosas, que teve redução de 24,55%.

Uma abordagem de outras causas que levaram à queda da taxa de inflação em 2017 é apresentada no item 2.2 deste relatório, que trata da Política Monetária.

As taxas de inflação mês a mês do IPCA, no período de 2014 a 2017, estão demonstradas no gráfico a seguir. Fica evidente a redução das taxas mensais ao longo do presente exercício, comparadas às dos anos anteriores.

Evolução Mensal do IPCA – 2014 a 2017

% a.m.



Fonte: IBGE.

O Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), que mede a variação do custo de vida das famílias com renda mensal entre um e cinco salários mínimos, encerrou o ano de 2017 com taxa de 2,07%, valor significativamente inferior aos 6,58% registrados em 2016. O grupo Alimentação e Bebidas teve redução de 2,70% em 2017, contrastando com a taxa de 9,15% em 2016. Os grupos de Habitação, com variação de 6,35%, e Transportes, com 4,64%, contribuíram para impedir que o índice cedesse ainda mais, pois ambos têm elevado impacto no INPC, de 1,11 p.p. e 0,72 p.p., respectivamente.

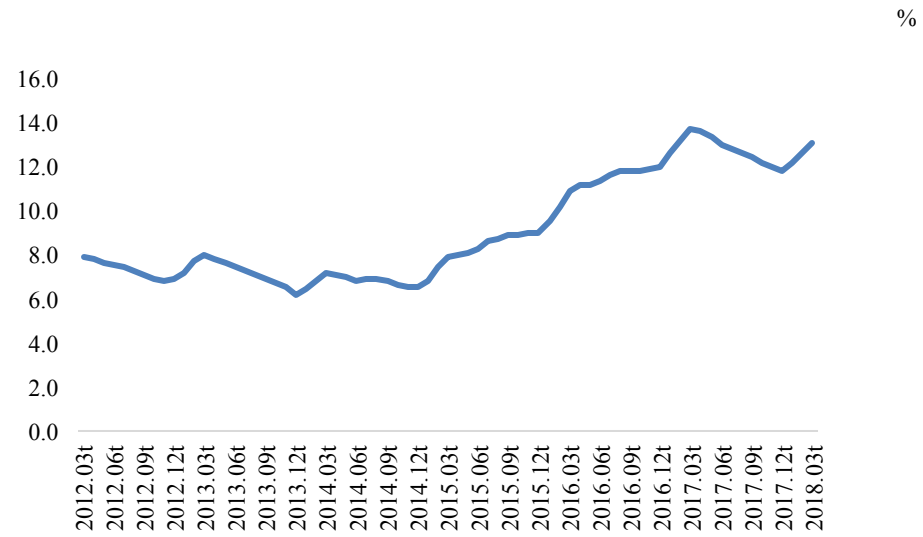
2.1.2. Nível de Emprego e Salários

A taxa de desocupação mensal referente ao último trimestre móvel apresentou o maior valor no trimestre móvel de janeiro a março de 2017, com 13,7%, desde o início da série histórica

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

iniciada no primeiro trimestre de 2012, representando 14,2 milhões de pessoas sem trabalho. Nos meses seguintes, há um recuo da taxa, que atinge 11,8% para o período de outubro a dezembro de 2017, correspondendo a uma população desocupada de 12,3 milhões de pessoas. Trata-se ainda de um resultado muito elevado ao comparar-se com a menor taxa do período, que ocorreu no trimestre de outubro a dezembro de 2013, de 6,2%. Entretanto, ainda não se pode afirmar que há uma tendência sustentável de queda da taxa de desocupação, em vista dos primeiros sinais de recuperação no exercício de 2017, pois a taxa voltou a subir nos três trimestres posteriores, atingindo 13,1% no trimestre de janeiro a março de 2018.

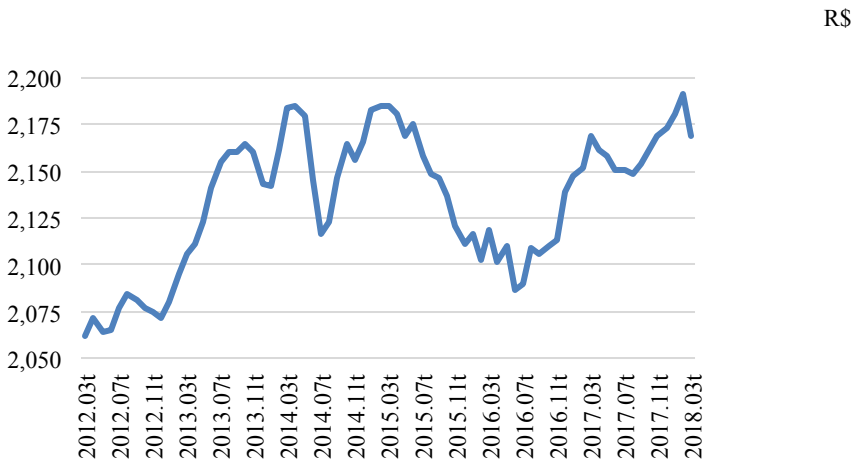
Evolução da Taxa de Desocupação – 2012 a 2017



Fonte: IBGE.

O gráfico a seguir mostra a evolução mensal do rendimento médio real recebido pelos trabalhadores para os exercícios de 2012 a 2017, considerando os trimestres móveis. Pode-se observar movimentos sazonais de alta dos rendimentos dos trabalhadores nos trimestres de final e início de cada exercício. Mais ainda, os picos de alta estão aumentando para cada final/início de exercício. Os valores das médias de rendimento real dos trabalhadores no período analisado – 2012 (R$ 2.073), 2013 (R$ 2,133), 2014 (R$ 2.156), 2015 (R$ 2.158), 2016 (R$ 2.109) e 2017 (R$ 2.158) – mostram uma suave elevação. Comparando-se os redimentos do último trimestre móvel de cada ano – 2012 (R$ 2.072), 2013 (R$ 2.143), 2014 (R$ 2.166), 2015 (R$ 2.111), 2016 (R$ 2.139) e 2017 (R$ 2.173) – também se observa uma suave elevação. Considerando uma queda da taxa de inflação, exceto em 2015, e que a maior parte dos trabalhadores que perderam o emprego foram os menos qualificados e, portanto, com menores salários, pode-se justificar em parte o suave incremento da renda média mesmo em tempos de crise.

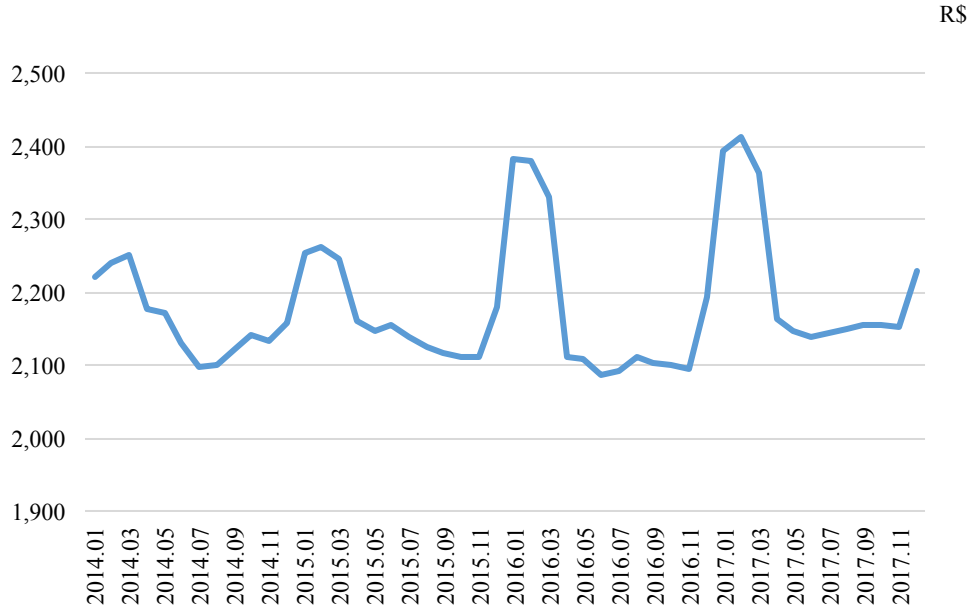
Evolução do Rendimento Médio Real Mensal – 2012 a 2017



Fonte: IBGE.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

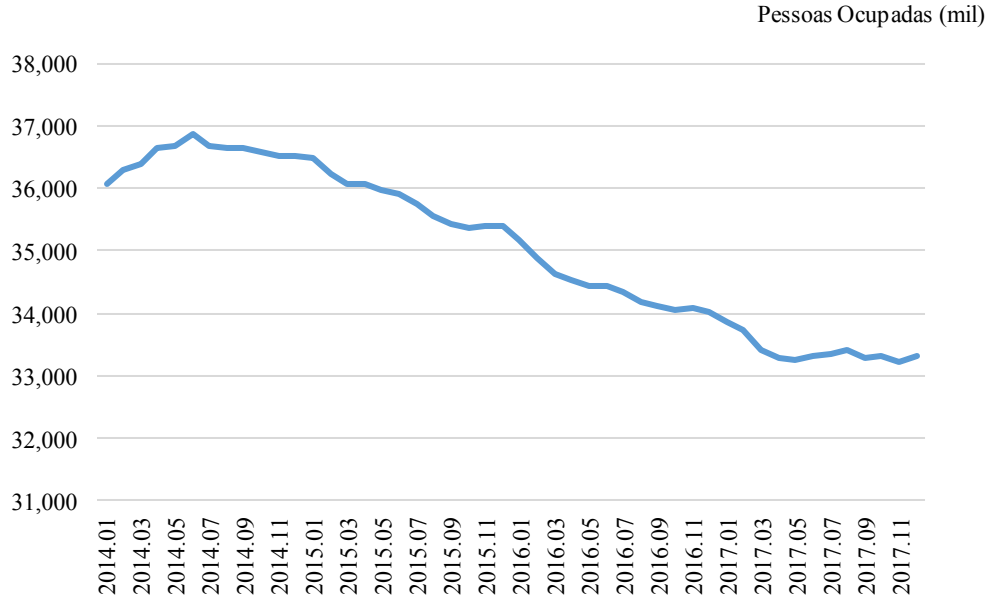
Evolução do Rendimento Médio Real Mensal – 2014 a 2017



Fonte: IBGE.

O gráfico seguinte mostra a evolução referente ao último trimestre móvel do emprego para pessoas ocupadas no setor privado com carteira de trabalho assinada, o que caracteriza o emprego formal. Nota-se que o ápice do emprego formal ocorreu em junho de 2014 com 36,8 milhões de trabalhadores, quando passou apresentar tendência de queda até maio de 2017, passando a registar patamar de estabilidade. Em dezembro de 2016, o total de pessoas ocupadas com carteira assinada era de 34.005 mil, enquanto em dezembro de 2017 foi de 33.321 mil. Ainda assim, 2017 registrou o menor número de pessoas empregas com carteira assinada desde 2012.

Evolução do Emprego Formal – 2014 a 2017



Fonte: IBGE.

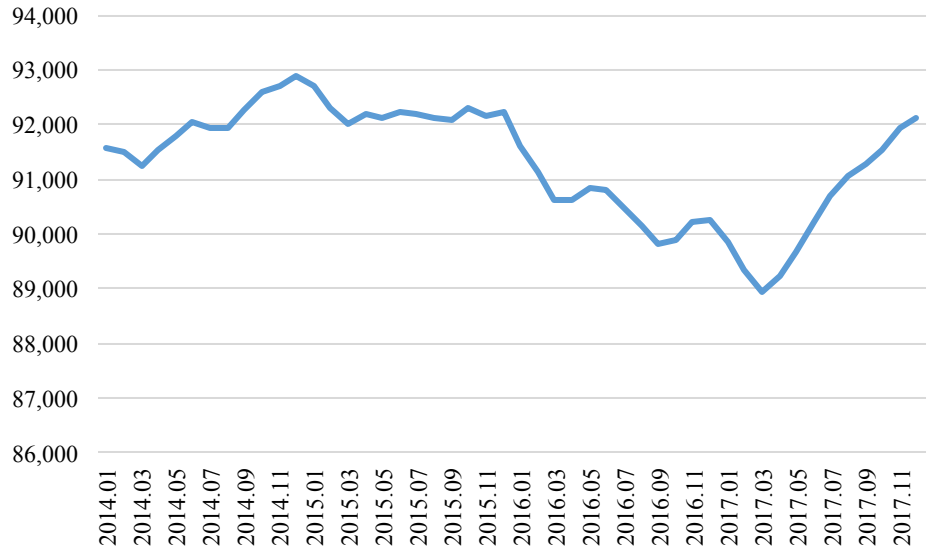
O número de trabalhadores sem carteira aumentou de 2016 para 2017, passando de 10,5 milhões para 11,1 milhões de pessoas. Os trabalhadores por conta própria, em 2017, representaram 22,7 milhões de pessoas. A evolução do emprego de pessoas ocupadas entre 2014 e 2017, agora considerando-se a inclusão de trabalhadores que não possuem carteira assinada, é apresentada a seguir. A menor taxa de ocupação ocorreu em abril de 2017, com 89.238 mil ocupados, e a partir daí observa-se um crescimento até dezembro de 2017, que apresentou um total de 92.108 mil ocupados. Entre setembro de 2014 e dezembro de 2015, o total de pessoas ocupadas situou-se entre 92.000 e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

93.000 mil. Observa-se então uma queda na quantidade de pessoas ocupadas no exercício de 2016 até abril de 2017. Em dezembro de 2017 o país volta ao patamar de cerca de 92.000 mil pessoas ocupadas. Pessoas com e sem carteira assinada representam 36,17% e 11,96%, respectivamente, e, por sua vez, a participação de pessoas ocupadas por conta própria foi de 25,18% em dezembro de 2017.

Evolução do Emprego – 2014 a 2017

Total de Pessoas Ocupadas (mil)



Fonte: IBGE.

2.1.3. Produto Interno Bruto

O Produto Interno Bruto (PIB) alcançou o valor de R$ 6.559.940 milhões no exercício de 2017, resultado 0,98% superior, em termos reais, ao do PIB de 2016 (R$ 6.259.228 milhões).

A retração do PIB, em termos reais, nos anos de 2015 e 2016, foi de 3,54% e 3,46%, respectivamente.

O gráfico a seguir apresenta a evolução da taxa de crescimento do PIB entre os anos de 2000 a 2017. Percebe-se a alternância de taxas elevadas com taxas reduzidas de crescimento, levando inclusive à percepção de que a tendência para os próximos exercícios mostra-se declinante.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Taxa de Crescimento do PIB em termos reais – 2000 a 2017

%

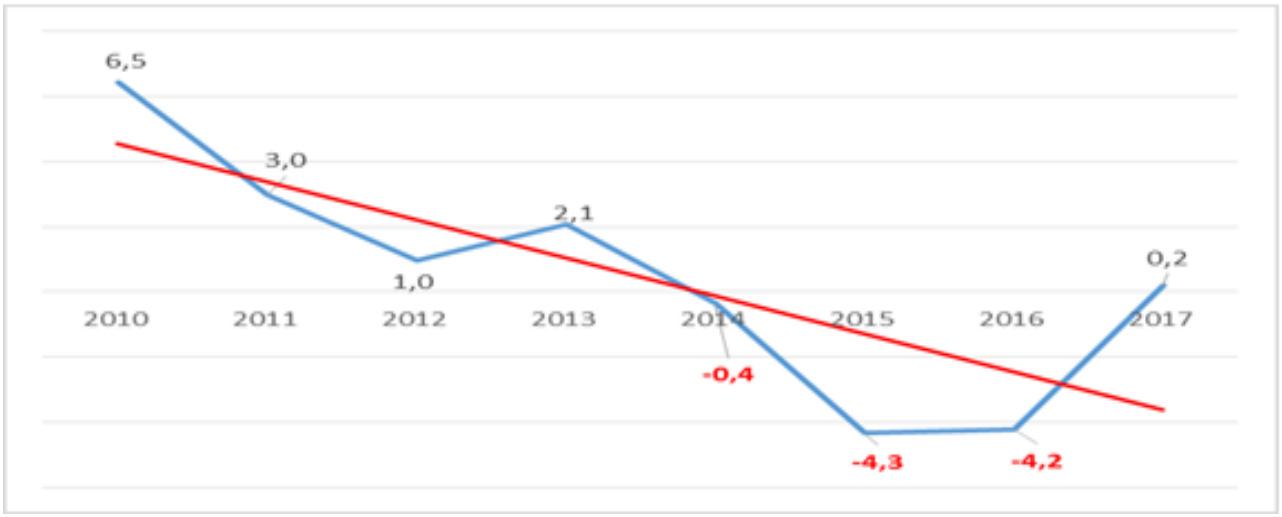


Fontes: Bacen e IBGE.

O gráfico seguinte mostra a evolução da variação percentual real do PIB per capita. O PIB per capita equivale à razão entre o PIB real e a população brasileira, sendo um dos indicadores considerados ao se analisar o bem-estar da população. De forma semelhante ao gráfico do PIB, este indicador apresenta-se com tendência declinante.

Taxa de Crescimento do PIB real per capita – 2010 a 2017

%



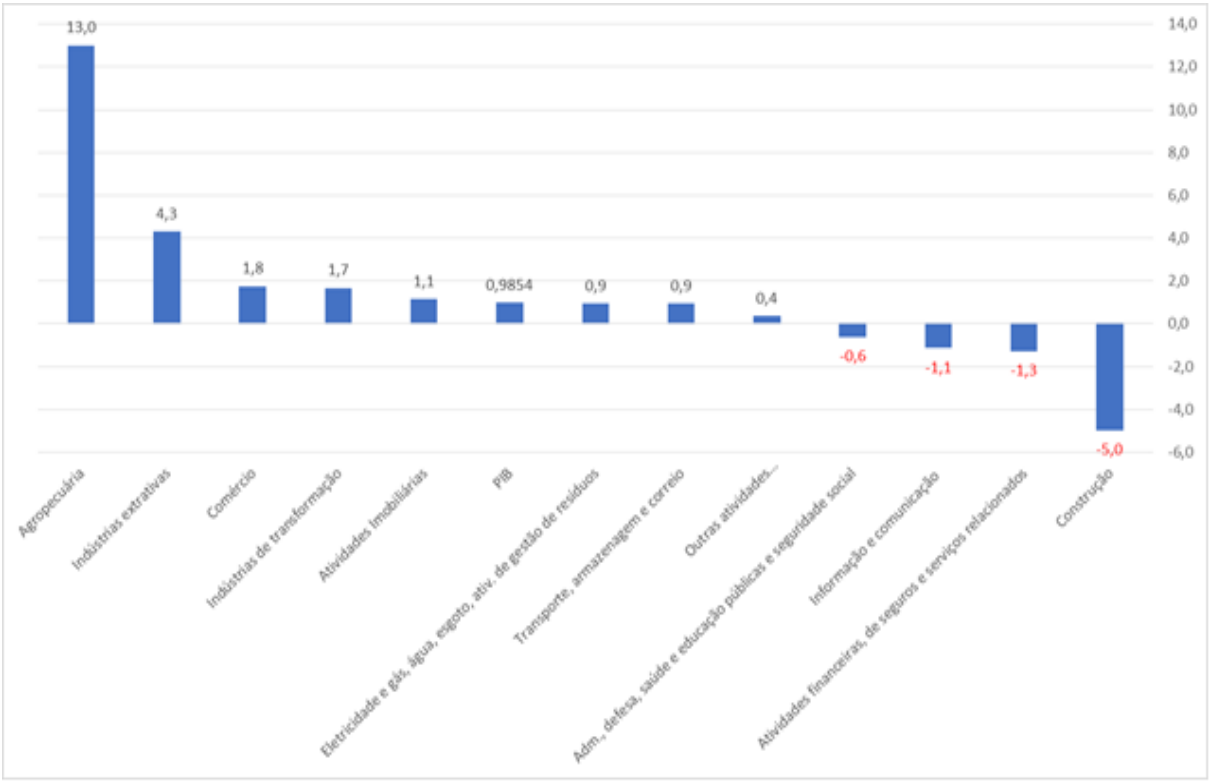
Fontes: Bacen e IBGE.

Pode-se observar que houve retração da taxa de crescimento do PIB real per capita em 2014, 2015, e 2016, nos percentuais equivalentes a 0,4%, 4,3% e 4,2%, respectivamente.

Ao se analisar a evolução do PIB obtido em 2017, sob a ótica da produção, conforme o gráfico a seguir, observa-se que a atividade de agropecuária, principalmente, seguida pelos subsetores das indústrias extrativas, do comércio, indústria de transformação e atividades imobiliárias, tiveram taxas superiores à obtida para o PIB, contribuindo de forma significativa para o posicionamento do indicador de atividade no campo positivo.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

PIB e subsetores – taxa acumulada no ano – 2017

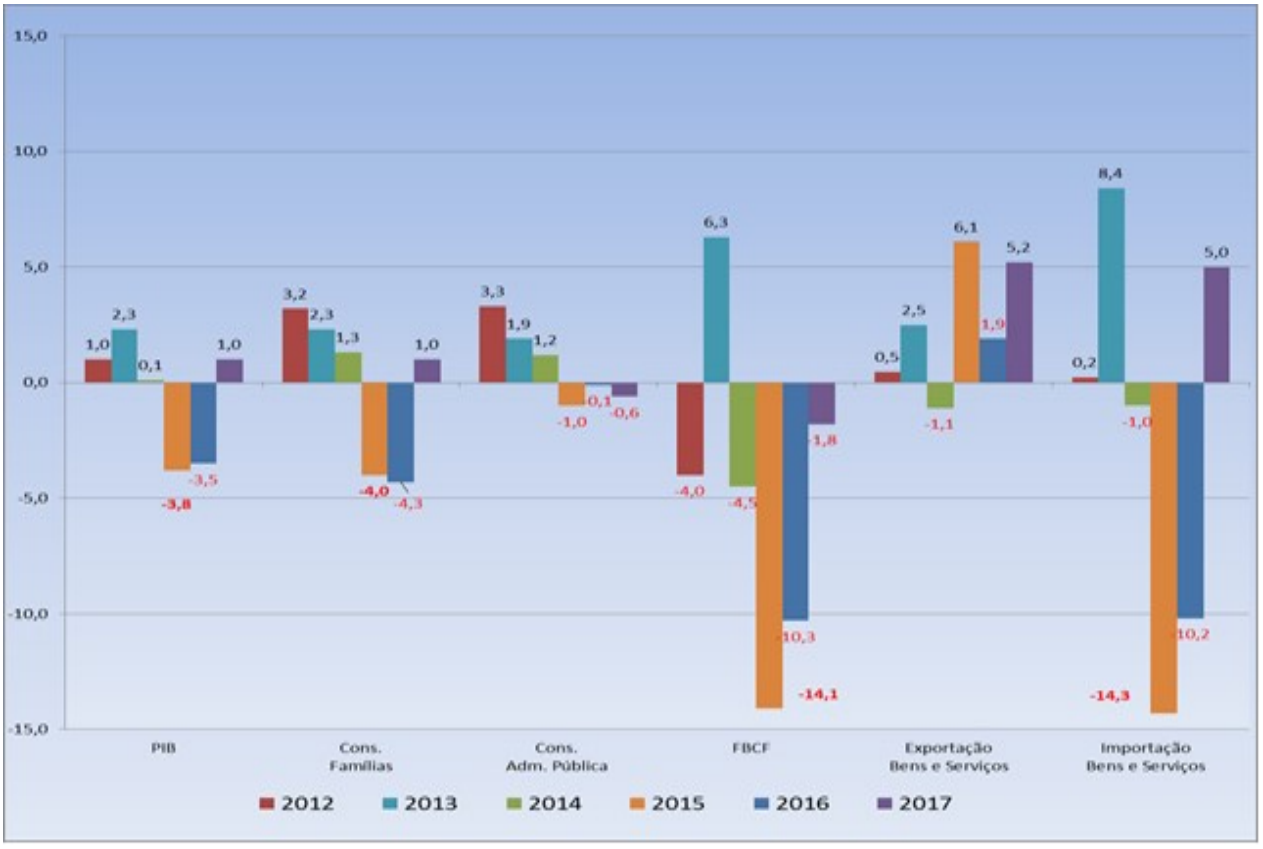


Fonte: IBGE.

A taxa acumulada ao longo do ano para o PIB e para os componentes da demanda agregada entre 2012 e 2017 é apresentada no gráfico a seguir.

Componentes da Demanda Agregada – taxa acumulada ao longo do ano – 2012 a 2017

%



Fontes: Ipeadata e IBGE.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Demanda agregada: consumo das famílias, consumo da administração pública, formação bruta de capital fixo e exportações líquidas (diferença entre exportações e importações de bens e serviços).

O Consumo das Famílias em 2017 teve ligeira recuperação, passando de uma taxa negativa de 4,3% no encerramento de 2016, para taxas ainda negativas, mas menores, de 1,7% e 0,5% nos 1º e 2º trimestres, e de 0,4% e 1,0% nos 3º e 4º trimestres de 2017. O Consumo da Administração Pública apresentou taxas ainda inferiores às verificadas em 2016 (-0,1%), encerrando o exercício de 2017 em -0,6%. A Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) teve melhora significativa, apesar de continuar negativa, com a taxa passando de -10,3% em 2016 para -1,8% em 2017.

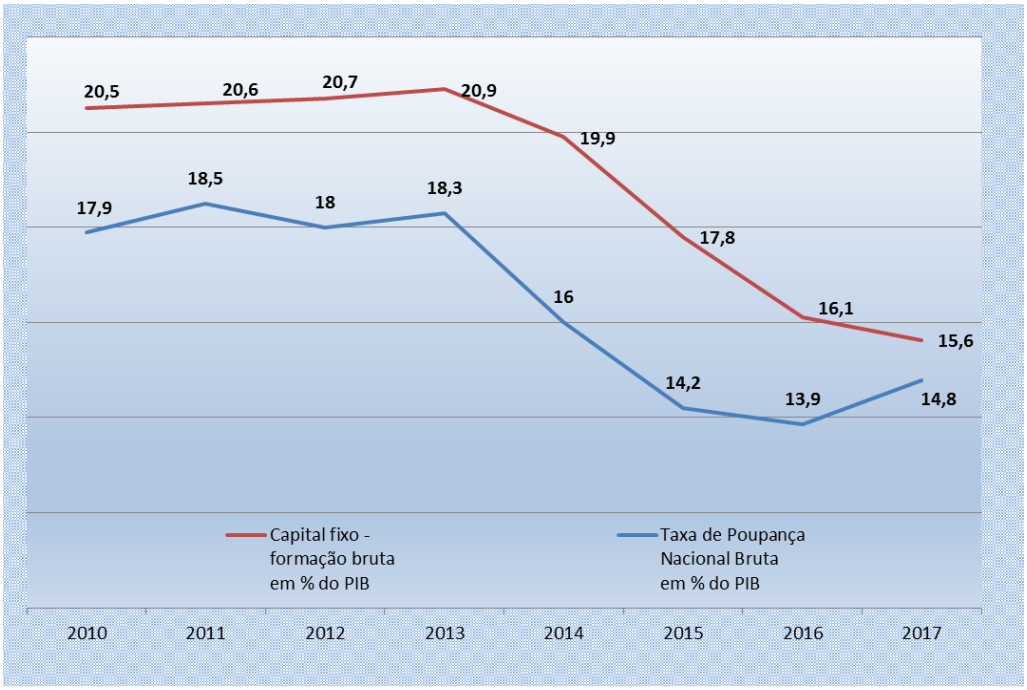
2.1.4. Poupança Nacional Bruta e Formação Bruta de Capital Fixo

A poupança nacional bruta pode ser entendida como a parte da renda nacional não consumida pelas famílias e pelo governo e que pode servir para financiar os investimentos de um país. Equivale ao valor obtido em decorrência da poupança bruta do setor privado acrescida do saldo do governo em conta corrente. A taxa de poupança bruta foi de 14,8% do PIB em 2017.

O investimento compreende a formação bruta de capital fixo mais variações de estoques. A taxa de investimento (FBCF) teve redução de 1,8% em 2017. Em relação ao PIB, a FBCF foi de 15,6%, como apresentado no gráfico a seguir.

Poupança Nacional Bruta e Formação Bruta de Capital Fixo – 2010 a 2017

% do PIB



Fonte IBGE.

2.1.5. Carga Tributária Nacional

A estimativa da carga tributária brasileira corresponde à razão entre o total dos tributos arrecadado e o Produto Interno Bruto – PIB.

Os tributos totalizam o que foi arrecadado pelas três esferas de governo (União, estados, Distrito Federal e municípios), bem como pelas entidades do Sistema S e pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

O PIB é calculado pelo IBGE, de acordo com o novo Sistema de Contas Nacionais (SCN 2010), tendo sido usado nesta análise o indicador oficial publicado em 1/3/2018.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Os dados referentes a 2016 e 2017 foram obtidos no anexo de Informações Adicionais da PCPR 2017. Os dados de anos anteriores são os contidos na PCPR 2016.

As tabelas a seguir apresentam a evolução da arrecadação em valores correntes e a carga tributária como percentual do PIB no período 2010-2017. Os valores se referem aos tributos diretamente arrecadados por cada esfera de governo. A carga tributária brasileira em 2017 foi de 32,36%, ligeiramente inferior à de 2016, que foi de 32,37%. Em comparação com o maior valor da série, ocorrido em 2011, houve redução de 1 p.p.

Carga Tributária Bruta em valores correntes e em % PIB – 2010 a 2017

R$ bilhões

	2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016		2017	
Esferas de Governo	Valor	% s/PIB	Valor	% s/PIB	Valor	% s/PIB	Valor	% s/PIB	Valor	% s/PIB	Valor	% s/PIB	Valor	% s/PIB	Valor	% s/PIB
Governo Federal	849	21,86%	998	22,80%	1.050	21,81%	1.164	21,83%	1.221	21,13%	1.272	21,22%	1.332	21,28%	1.391	21,20%
Governos Estaduais	336	8,66%	375	8,56%	414	8,59%	463	8,68%	497	8,60%	517	8,62%	553	8,84%	584	8,91%
Governos Municipais	75	1,94%	88	2,00%	99	2,06%	110	2,07%	123	2,14%	133	2,22%	141	2,25%	148	2,25%
Carga Total	1.261	32,45%	1.460	33,36%	1.563	32,46%	1.737	32,59%	1.841	31,86%	1.922	32,06%	2.026	32,37%	2.123	32,36%
PIB	3.886		4.376		4.815		5.332		5.779		5.996		6.259		6.560	

Fontes: PCPR 2016 e 2017.

A tabela a seguir apresenta como variaram os tributos arrecadados entre 2016 e 2017. As três primeiras colunas apresentam valores correntes e as três últimas valores corrigidos para 2017.

Carga Tributária Bruta – variação entre 2015 e 2016 em valores correntes e corrigidos

R$ bilhões

	Valores correntes			Valores corrigidos		
Esferas de Governo	2016	2017	Var %	2016	2017	Var %
Governo Federal	1.332	1.391	4,41%	1.383	1.391	0,60%
Governos Estaduais	553	584	5,68%	574	584	1,83%
Governos Municipais	141	148	4,95%	146	148	1,13%
Carga Total	2.026	2.123	4,79%	2.103	2.123	0,97%

Fonte: PCPR 2017.

A correção aplicada aos valores de 2016 foi de 3,78%, valor do deflator do PIB. As três esferas governamentais apresentaram aumento real de suas receitas tributárias, com destaque para os estados, que tiveram crescimento real de 1,83%. Como a carga tributária em 2017 foi ligeiramente inferior à de 2016, o crescimento real da arrecadação de 0,97% foi também ligeiramente inferior ao crescimento real do PIB, que foi de 1%.

Para fins de análise comparativa da carga tributária que cabe à União com aquela do conjunto dos estados e municípios, foram redistribuídos os valores das receitas tributárias de forma a evidenciar a carga tributária disponível a cada esfera, conforme descrito a seguir:

a) a carga tributária disponível à União corresponde à sua carga tributária bruta sem os valores das transferências a estados e municípios e sem os valores dos benefícios pagos pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS);

b) a carga tributária disponível aos estados e municípios corresponde à carga tributária bruta dos estados somada à dos municípios e às transferências da União a estados e municípios.

Os valores dos benefícios pagos pelo RGPS e das transferências tributárias da União a estados e municípios foram obtidos do relatório Resultado do Tesouro Nacional, publicado pela STN. As transferências consistem nos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (FPE e FPM), IPI-Exportação, Fundos Constitucionais, Contribuição do Salário Educação, Compensações Financeiras, Cide-Combustíveis, ITR e IOF-Ouro.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

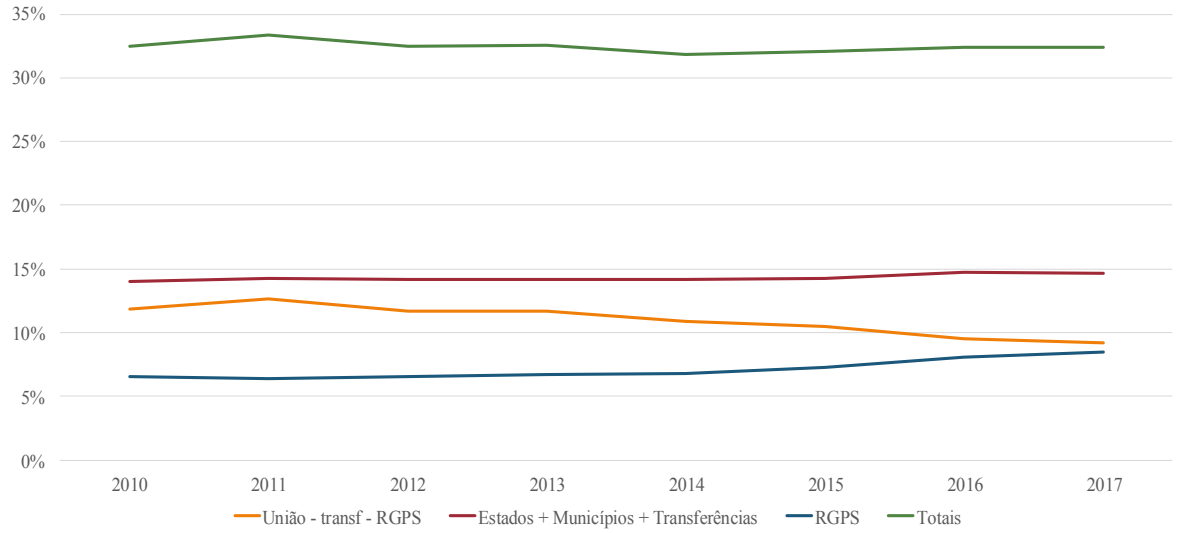
O gráfico e a tabela seguintes apresentam a evolução destes valores entre 2010 e 2017 como proporção do PIB.

Carga Tributária Disponível como proporção do PIB – 2010 a 2017

Receitas Disponíveis	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
União - transf - RGPS	11,87%	12,64%	11,67%	11,72%	10,87%	10,53%	9,55%	9,23%
Estados + Municípios + Transferências	14,03%	14,29%	14,21%	14,16%	14,17%	14,25%	14,71%	14,64%
RGPS	6,56%	6,43%	6,58%	6,70%	6,82%	7,27%	8,11%	8,49%
Totais	32,45%	33,36%	32,46%	32,59%	31,86%	32,06%	32,37%	32,36%

Fontes: PCPR 2016 e 2017.

Carga Tributária Disponível como proporção do PIB – 2010 a 2017



Fontes: PCPR 2016 e 2017.

A tabela a seguir relaciona a carga tributária de alguns países, segundo dados do Fundo Monetário Internacional – FMI (*World Economic Database, October* 2017). A primeira coluna classifica o país segundo os grupos: Brics, Europa Ocidental (EO), América Latina (AL) e América do Norte fora México (AN). Conforme pode-se observar, a carga tributária do Brasil é inferior à dos países da Europa Ocidental, mas é superior à dos Estados Unidos e só fica abaixo da Rússia entre os Brics e da Argentina, Equador e Bolívia entre os países da América Latina.

Carga tributária comparada – 2017

Valores em % do PIB

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Grupo	País	CT
EO	Noruega	53,5
EO	França	53,1
EO	Portugal	43,0
AN	Canadá	38,8
EO	Espanha	38,5
EO	Reino Unido	36,5
AL	Argentina	35,0
EO	Suiça	33,5
AL	Equador	32,9
Brics	Rússia	32,8
AL	Bolívia	32,8
AL	Brasil	32,4
AN	Estados Unidos	31,4
AL	Uruguai	29,7
Brics	África do Sul	29,1
Brics	China	27,5
AL	Colômbia	25,0
AL	Paraguai	23,6
AL	Chile	23,6
AL	México	21,8
Brics	Índia	21,1
AL	Peru	18,1

Fontes: PCPR 2017 (Brasil)

FMI - World Economic Outlook Database, October 2017 (demais países)

Ante o exposto, constatam-se os seguintes aspectos sobre a carga tributária brasileira no atual contexto de crise fiscal:

a) A carga tributária em 2017 correspondeu a 32,36% do PIB, com discreta redução em relação a 2016, que foi de 32,37%;

b) Comparando 2017 com 2016, as receitas tributárias dos estados tiveram crescimento real de 1,83%, as dos municípios, 1,13% e as da União, 0,60%;

c) A carga tributária disponível à União apresentou, no período de 2010 a 2017, uma queda de 2,64 p.p., enquanto aos estados e municípios teve crescimento de 0,61 p.p. e ao RGPS teve crescimento de 1,93 p.p.;

d) A carga tributária disponível à União tem apresentado, desde 2011, sucessivas quedas como resultado do crescimento do déficit do RGPS;

e) A carga tributária do Brasil é inferior à dos países da Europa Ocidental, mas é superior à dos Estados Unidos e só fica abaixo da Rússia entre os Brics e da Argentina, Equador e Bolívia entre os países da América Latina.

2.1.6. Relações Econômico-Financeiras com o Exterior

Os principais países compradores dos produtos brasileiros em 2017 foram: China, com US$ 47,5 bilhões, equivalentes a 21,8% do total exportado; Estados Unidos, com US$ 26,9 bilhões (12,3% do total); Argentina, com US$ 17,6 bilhões (8,1%); Holanda, com US$ 9,2 bilhões (4,2%); Japão, com US$ 5,3 bilhões (2,4%); Chile, com US$ 5,0 bilhões (2,3%), e Alemanha, com US$ 4,9 bilhões (2,3%).

As exportações dos produtos brasileiros em 2017, no total de US$ 217,7 bilhões, tiveram aumento de 17,55% se comparadas a 2016. As variações de preços e de quantidades entre 2016 e 2017 dos principais produtos são apresentadas a seguir.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Exportações em 2017

Itens	Variação dos Preços em 2017 em relação à 2016 (%)	Variação das Quantidades em 2017 em relação à 2016 (%)	Participação em 2017 (%)
Soja mesmo triturada	0,69	32,13	11,81
Minério de ferro	40,86	2,56	8,82
Óleos brutos de petróleo	32,19	8,35	7,64
Açúcar de cana	10,72	-1,39	4,15
Automóveis de passageiros	-0,44	43,41	3,06
Carne de frango congel/fresca	8,52	-0,38	3,21
Celulose	11,28	2,38	3,01
Carne bovina congel/fresca	4,08	12,11	2,35
Farelo e resíduos da extração de óleo de soja	-2,42	-1,85	2,80
Café cru em grão	5,14	-9,65	2,61
Milho em grãos	-6,68	33,90	1,97

Fonte: MDIC.

Os principais blocos econômicos, ao longo de 2017, aumentaram de forma significativa suas compras do mercado brasileiro, em relação a 2016. As aquisições da Ásia, com 36,2% de participação, tiveram aumento de 26,7%; a Europa, com 19,1%, aumentou suas compras em 4,3%; a América do Sul adquiriu 16,2% das exportações brasileiras, com aumento de 17,4%; e a América do Norte, com 15,7% das compras, teve suas aquisições aumentadas em 16,3%. A Argentina teve aumento de 31,3% nas suas compras de produtos do Brasil, principalmente automóveis. Oriente Médio, África e América Central e Caribe também aumentaram suas aquisições de produtos do Brasil em níveis superiores a 15%.

Exportações Brasileiras – Principais Blocos Econômicos – 2016 e 2017

US$ bilhões *free on board (FOB)*

Blocos Econômicos e Países	2017	2016	Var% 2017/2016	Participação% 2017	Participação% 2016
Ásia	**78,74**	**62,14**	**26,72**	**36,2**	**33,5**
- China, Hong Kong e Macau	50,17	37,40	34,17	23,0	20,2
Europa	**41,53**	**39,81**	**4,31**	**19,1**	**21,5**
- União Europeia	34,90	33,36	4,63	16,0	18,0
América do Sul	**35,25**	**30,04**	**17,36**	**16,2**	**16,2**
- Mercosul	22,61	18,38	23,02	10,4	9,9
- Argentina	17,62	13,42	31,31	8,1	7,2
América do Norte	**34,11**	**29,34**	**16,26**	**15,7**	**15,8**
- EUA	26,87	23,16	16,05	**12,3**	**12,5**
Oriente Médio	**11,67**	**10,15**	**15,03**	**5,4**	**5,5**
África	**9,39**	**7,83**	**19,92**	**4,3**	**4,2**
América Central e Caribe	**4,24**	**3,67**	**15,54**	**1,9**	**2,0**
Oceania	**0,57**	**0,53**	**6,25**	**0,3**	**0,3**
Total	**217,74**	**185,24**	**17,55**	**-**	**-**

Fonte: MDIC. Os valores totais incluem países não declarados ou sem informação.

As vendas dos produtos industrializados semimanufaturados e manufaturados aumentaram 12,41% e 8,57%, respectivamente, durante 2017. Os produtos básicos tiveram vendas 27,7% maiores em comparação a 2016. As maiores vendas, entre os produtos manufaturados, foram de automóveis de passageiros, aviões, óxidos/hidróxidos de alumínio, máquinas para terraplenagem, laminados planos, veículos de carga e autopeças.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Exportação Brasileira por Fator Agregado – 2016 e 2017

US$ bilhões FOB

Fator Agregado	Janeiro a Dezembro		Variação % 2017 / 2016	Participação %	
	2017	2016		2017	2016
Básicos	101,06	79,16	**27,67**	46,4	42,7
Industrializados	111,69	101,88	**9,62**	51,3	55,0
Semimanufaturados	*31,43*	*27,96*	***12,41***	14,4	15,1
Manufaturados	*80,25*	*73,92*	***8,57***	36,9	39,9
Operações Especiais	4,99	4,19	**18,98**	2,3	2,3
Total	**217,74**	**185,23**	**17,55**	**100,0**	**100,0**

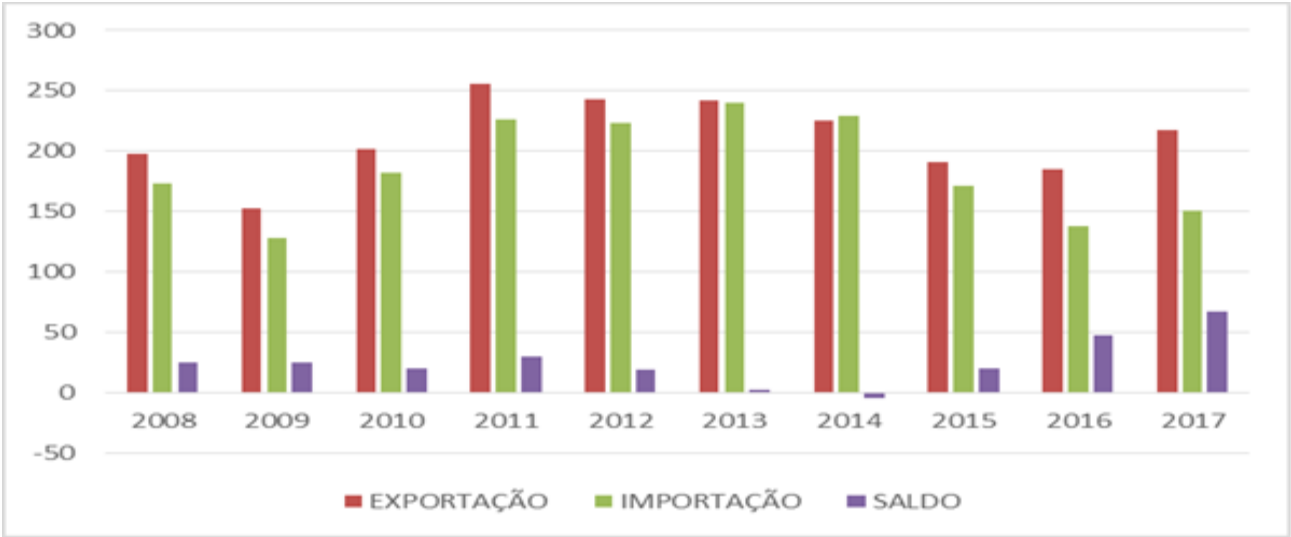
Fonte: MDIC.

No exercício de 2017, as aquisições dos produtos importados pelo Brasil tiveram aumento de 9,6%, passando de US$ 137,5 bilhões (FOB) em 2016 para US$ 150,7 bilhões (FOB). Observada a pauta de importações segundo as categorias econômicas, verifica-se que na categoria Bens de Capital houve redução de 16,5% do item "bens de capital" e aumento de 18,7% no item "equipamentos de transporte industrial"; na categoria Bens Intermediários, de maior relevância na pauta de importações, com participação de 62,1% no total importado em 2017, os itens "insumos industriais básicos", "insumos industriais elaborados" e "peças e acessórios para bens de capital" tiveram resultado positivo, com crescimentos da ordem de 19,6%, 15,8%, e 14,7%, respectivamente. As aquisições de "bens de consumo semiduráveis e não duráveis" e de "bens de consumo duráveis" também tiveram desempenho crescente, com 6,16% e 10,7%. A categoria Combustíveis e Lubrificantes destacou-se, com crescimento de 41,7% em 2017.

Com exportações de US$ 217,7 bilhões e importações de US$ 150,7 bilhões, a balança comercial brasileira apresentou superávit de US$ 67 bilhões no encerramento de 2017, maior valor da série desde 1989, e 40,5% superior ao saldo de US$ 47,7 bilhões obtido em 2016. No gráfico a seguir fica evidenciado que, de 2015 para 2016, a queda das importações foi superior à das exportações, e de 2016 para 2017, a elevação das exportações foi significativamente superior à das importações, situações que, nestes dois últimos anos, contribuíram para a elevação do saldo comercial.

Balança Comercial – 2008 a 2017

US$ bilhões FOB



Fonte: MDIC.

Balanço de Pagamentos e Reservas Internacionais

A conta Transações Correntes em 2017 apresentou déficit de US$ 9,8 bilhões, valor 58,5% menor que em 2016 (déficit de US$ 23,5 bilhões). Na conta Investimento Direto no Exterior, registrou-se o valor de US$ 6,3 bilhões, no acumulado de 2017. Os fluxos líquidos de investimentos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

diretos no país ao final de 2017 alcançaram US$ 70,3 bilhões, valor 11,2% inferior aos US$ 78,9 bilhões obtidos em 2016.

Evolução do Balanço de Pagamentos – 2016 e 2017

US$ milhões

Discriminação	2016	2017
Transações Correntes	**-23.546**	**-9.762**
Balança Comercial (FOB)	45.037	64.028
Exportação de Bens *	184.453	217.243
Importação de Bens *	139.416	153.215
Serviços	-30.447	-33.851
Renda Primária	-41.080	-42.572
Renda Secundária (Transferências Unilaterais)[1]	2.944	2.632
Conta Capital e Financeira	**-16.141**	**-4.501**
Conta Capital	274	379
Conta Financeira: concessões líquidas (+); captações líquidas (-)	-16.415	-4.880
Investimento Direto		
No exterior	12.816	6.268
No país	78.248	70.332
Erros e Omissões	**6.857**	**4.503**

Fonte: Bacen. Nota: dados preliminares (21/3/2018).

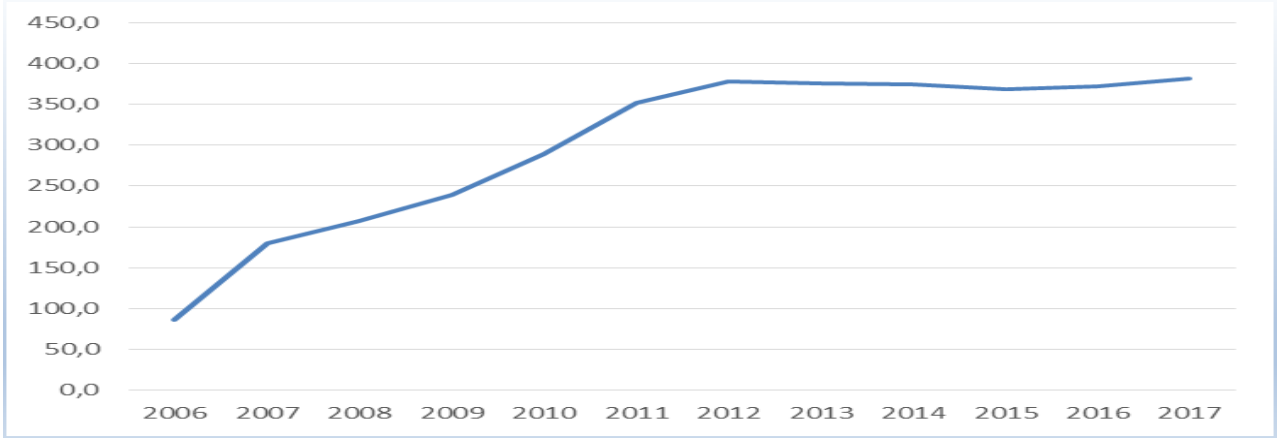
* Diferença de metodologia entre os valores de exportação e de importação considerados pelo Bacen e os divulgados pelo MDIC. Exclui mercadorias deixando o (para exportações) ou ingressando no (para importações) território nacional sem mudança de proprietário. Inclui mercadorias entregues no território nacional (exportação ficta) ou fora do território nacional (importação ficta), além de outros ajustes.

[1] A conta Renda Secundária na metodologia BPM6 utilizada atualmente teve sua nomenclatura anterior ajustada, pois era denominada Transferências Unilaterais na metodologia BPM5 utilizada pelo Bacen até abril de 2015 - http://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/n/6MANBALPGTO.

O saldo das reservas internacionais, pelo conceito de liquidez, atingiu US$ 382 bilhões em 2017, com um crescimento da ordem de 2,6% sobre o saldo existente no final 2016, situado em US$ 372,2 bilhões.

Reservas Internacionais – 2006 a 2017

US$ milhões



Fonte: Bacen.

Taxa de Câmbio Real

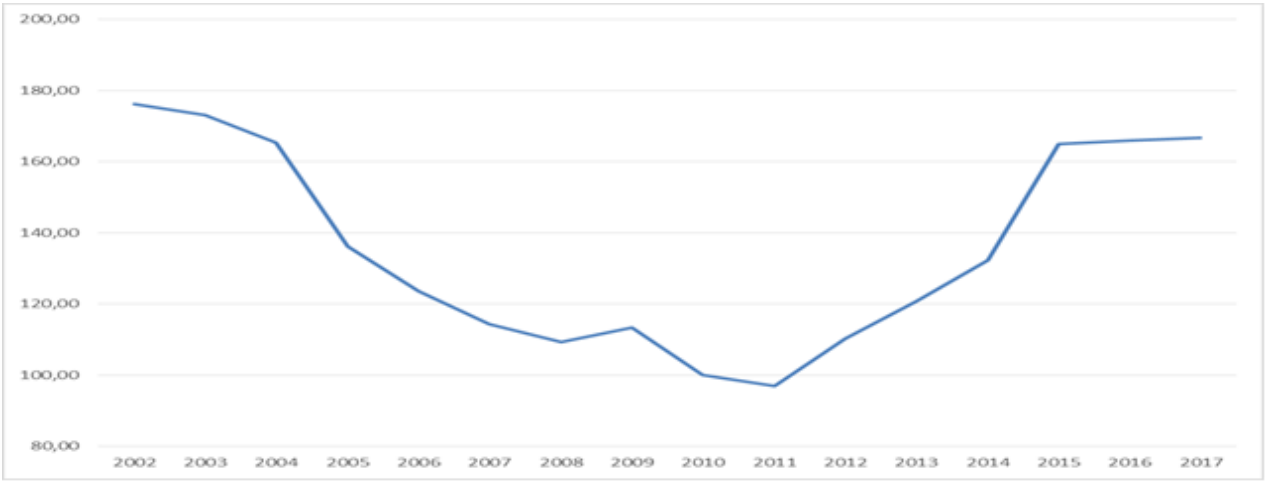
A taxa de câmbio efetiva real é interpretada como uma medida da competitividade das exportações brasileiras. Denomina-se taxa de câmbio real o resultado do quociente entre a taxa de câmbio nominal e a relação decorrente do índice de preços no atacado de cada país parceiro do Brasil e do Índice de Preços ao Consumidor do Brasil (INPC). O quociente obtido é ponderado pela participação de cada país no total das exportações brasileiras, obtendo-se assim a taxa cambial efetiva. As ponderações utilizadas variam a cada ano, sendo obtidas pelas participações de cada parceiro no total das exportações brasileiras para os países considerados nos dois anos imediatamente anteriores.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

A elevação do índice significa desvalorização da taxa de câmbio efetiva real, indicando melhoria da competitividade internacional dos produtos exportados fabricados no país.

A competitividade das exportações brasileiras voltou a melhorar a partir de 2012, conforme se observa no gráfico a seguir.

Taxa de Câmbio Efetiva Real – 2002 a 2017



Fonte: Ipeadata. Dados até ago 2017. Média aritmética ponderada das taxas de câmbio reais bilaterais do país em relação a 24 parceiros comerciais selecionados. A metodologia de cálculo foi atualizada e revisada em outubro de 2015, implicando o recálculo de toda a série histórica.

Risco-País

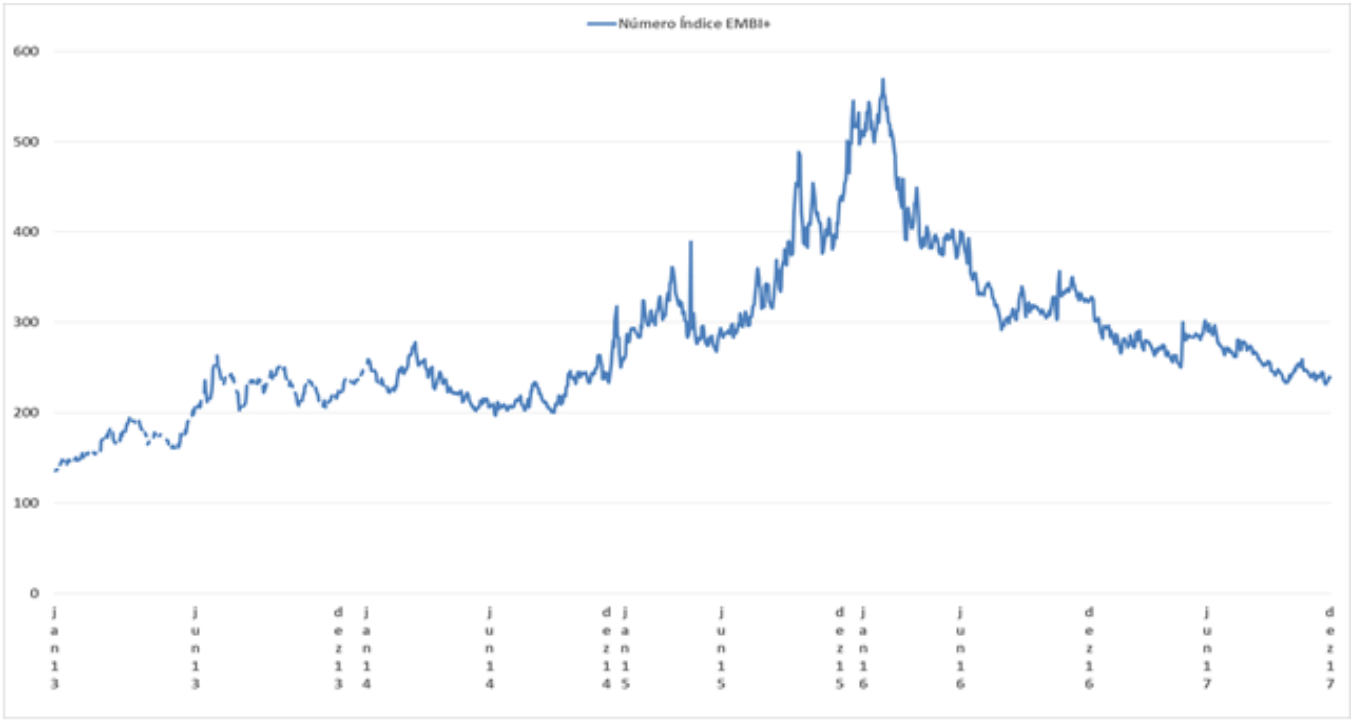
A taxa de risco-país, representada pelo indicador EMBI+ (*Emerging Markets Bond Index Plus* ou Índice dos Bônus de Mercados Emergentes), elaborado pelo banco J. P. Morgan, compara a diferença entre a taxa de juros cobrada pelo mercado financeiro para títulos públicos de um conjunto de 21 países emergentes, em relação à taxa de juros dos papéis dos Estados Unidos da América (EUA). O risco-país indica ao investidor que o preço de se arriscar a fazer negócios em um determinado país é mais ou menos elevado: quanto menor o número, menor o risco; quanto menor for o risco, maior será a capacidade do país de atrair investimentos estrangeiros, sem que para isso tenha de elevar as taxas de juros que remuneram os títulos representativos da sua dívida.

Em dezembro de 2016 foi aprovada medida para estabelecer um nível máximo para os gastos públicos (Emenda Constitucional 95/2016 – Novo Regime Fiscal), levando à sociedade o sentimento de que projetos essenciais à retomada do crescimento, como as reformas da previdência, trabalhista e política seriam debatidas. No início de 2017 o indicador EMBI+ registrava 325 pontos, e veio cedendo até atingir o valor de 250 pontos em 16 de maio, contribuindo para a existência de cenário que propiciava a aprovação da reforma da previdência. Deste ponto, entretanto, o índice EMBI+ voltou aos 300 pontos.

Turbulências nos campos político e fiscal causaram instabilidade do indicador durante o ano de 2017, mas com o surgimento de notícias sobre a melhora da conjuntura econômica, recuperação do varejo, mesmo sobre uma base deprimida, melhora da safra, com consequente aumento da oferta de produtos agrícolas, melhora da produção industrial e aumento da produção de veículos, as perspectivas melhoraram. O rebaixamento do *rating* pela agência *Standard & Poor's* não foi capaz de provocar efeito sobre os ativos negociados pelo mercado financeiro, seja nos juros dos títulos públicos emitidos no exterior, seja na taxa de câmbio, ou mesmo na bolsa de valores. A cotação da bolsa, inclusive, continuou a mostrar a tendência positiva observada nos últimos meses, levando o índice EBMI+ a encerrar o ano de 2017 em 240 pontos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Taxa de Risco-País - Brasil – janeiro de 2013 a dezembro de 2017



Fonte: Ipeadata.

2.2. Política Monetária

A política monetária a partir de 2017 implementou mudanças nos limites de tolerância da taxa de inflação, que até então tinha como limites superior uma taxa de 6,5% a.a. e inferior de 2,5% a.a. A Resolução-CMN 4.419/2015 fixou a meta para a inflação e seu intervalo de tolerância para o ano de 2017 nos seguintes termos:

> É fixada, para o ano de 2017, a meta para a inflação de 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento), com intervalo de tolerância de menos um e meio ponto percentual e de mais um e meio ponto percentual, de acordo com o § 2º do art. 1º do Decreto nº 3.088, de 21 de junho de 1999.

Feitas estas considerações iniciais sobre as mudanças dos intervalos de tolerância da taxa de inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), vale destacar que esta seção analisa a política monetária em três subseções: taxa de juros, base monetária e política creditícia.

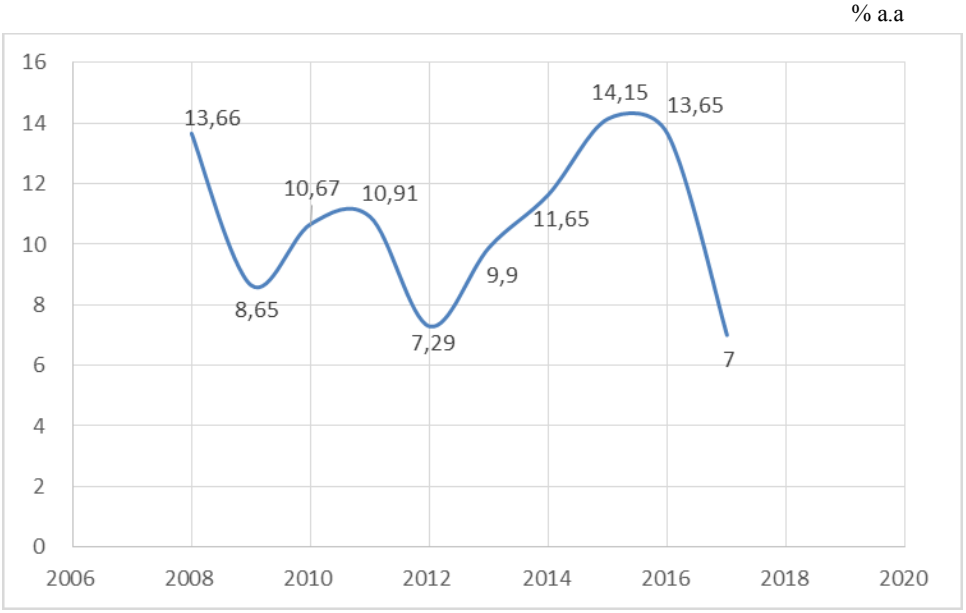
2.2.1. Taxa de Juros

A evolução anual da taxa básica de juros, Over/Selic, apresentada a seguir, reflete a política monetária no período entre 2008 e 2017 com base em um regime de metas inflacionárias. Considerando que a taxa básica de juros é utilizada como instrumento para manter a taxa de inflação (IPCA) nos limites desejados pelo Banco Central, pode-se avaliar o desempenho da autoridade monetária (Bacen) na condução da política monetária. A partir de 2017, impôs-se menores limites de tolerância à inflação, tal que o limite superior passou a ser de 6,0 % a.a e o limite inferior, 3,0% a.a.

Nota-se uma forte queda da taxa Selic, que passou de 13,65% a.a. em 2016 para 7% a.a. em 2017. A redução da taxa básica de juros (Selic) deve-se à tendência de queda da taxa de inflação ao longo do exercício de 2017, que evoluiu de 6,29% a.a. em 2016 para 2,95% a.a. em 2017. Entretanto, a taxa de inflação de 2,95% em 2017 situou-se abaixo do limite de tolerância inferior de 3,0 % a.a. Nesse contexto, a autoridade monetária teve de justificar uma taxa de inflação abaixo do limite inferior. Tal justificativa encontra-se no Aviso 2/2018-BCB, de 10/1/2018, disponível no site do Bacen.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

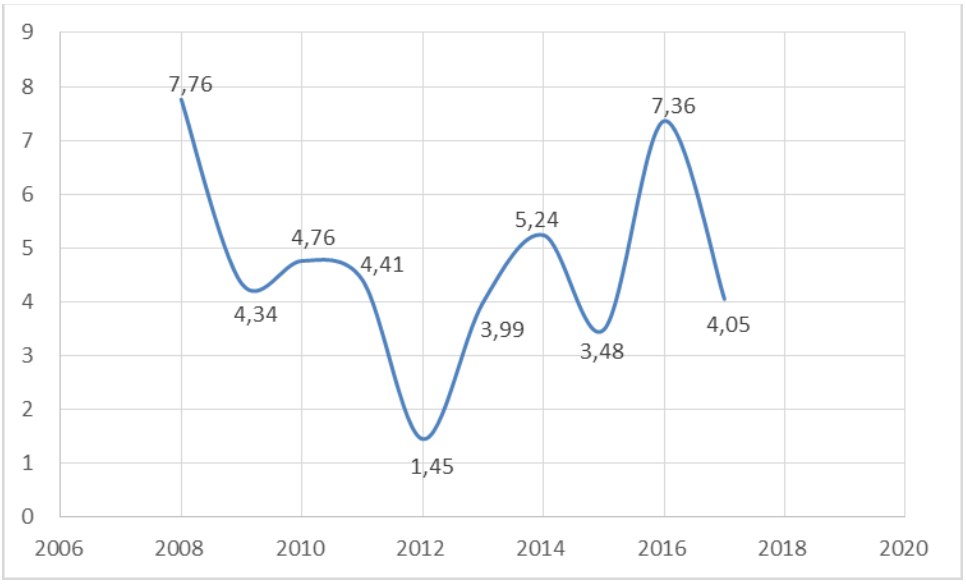
Evolução Anual da Taxa de Juros Over/Selic : 2008-2017



Fonte: Bacen.

Pode-se observar que houve uma forte redução da taxa de juros real *ex-post* (Taxa Selic a.a. menos taxa do IPCA a.a. observada) de 7,36% a.a. em 2016 para 4,05% a.a. em 2017, conforme o gráfico a seguir. Essa taxa de juros real mais baixa reflete uma política monetária crível no sentido de reduzir tanto a inflação corrente quanto as expectativas inflacionárias. Como a taxa Selic responde a mudanças nas expectativas de inflação, uma vez que há uma queda consistente das expectativas inflacionárias, então a autoridade monetária tem condições de reduzir de forma direta a taxa básica de juros (Selic), assim como reduzir de forma indireta a taxa de juros real.

Evolução Anual da Taxa de Juros Real (*ex-post*): 2008-2017



Fonte: Bacen.

2.2.2. Base Monetária

Em 2017, a base monetária aumentou R$ 26.468 milhões, enquanto em 2016 houve um menor incremento, no valor de R$ 15.029 milhões. O saldo da base monetária em dezembro de 2017 foi de R$ 296.755 milhões, composto por papel moeda emitido (R$ 250.364 milhões) e reservas bancárias (R$ 46.392 milhões).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

A tabela a seguir mostra os fatores condicionantes de expansão e retração da base monetária. Dentre os fatores condicionantes da base monetária, destacam-se a expansão do Tesouro Nacional no valor de R$ 52.133 milhões e a retração dos títulos públicos federais no valor de R$ 26.793 milhões. Pode-se observar que, exceto no exercício de 2015, houve no geral expansão da base monetária.

Fatores Condicionantes da Base Monetária – 2010 a 2017

R$ milhões

Período	Tesouro Nacional	Títulos Públicos Federais	Setor Externo	Depósito Instituições Financeiras	Derivativos e Ajustes	Outras Contas e Ajustes	Var. Base Monetária
2010	-51.204	249.513	75.553	-236.911	-1	3.830	40.780
2011	-125.633	70.196	85.157	-24.388	-707	2.757	7.382
2012	-121.649	5.653	25.897	118.729	-1.101	-8.393	19.136
2013	-127.555	198.327	-22.429	-19.903	1.315	-13.619	16.136
2014	-688	-48.879	16.275	56.163	17.329	-26.201	14.019
2015	59.666	-124.016	-15.038	-24.740	89.657	6.231	-8.240
2016	12.284	32.268	32.533	6.086	-75.562	7.421	15.029
2017	52.133	-26.793	1.397	868	-7.033	5.897	26.468

Fonte: Bacen.

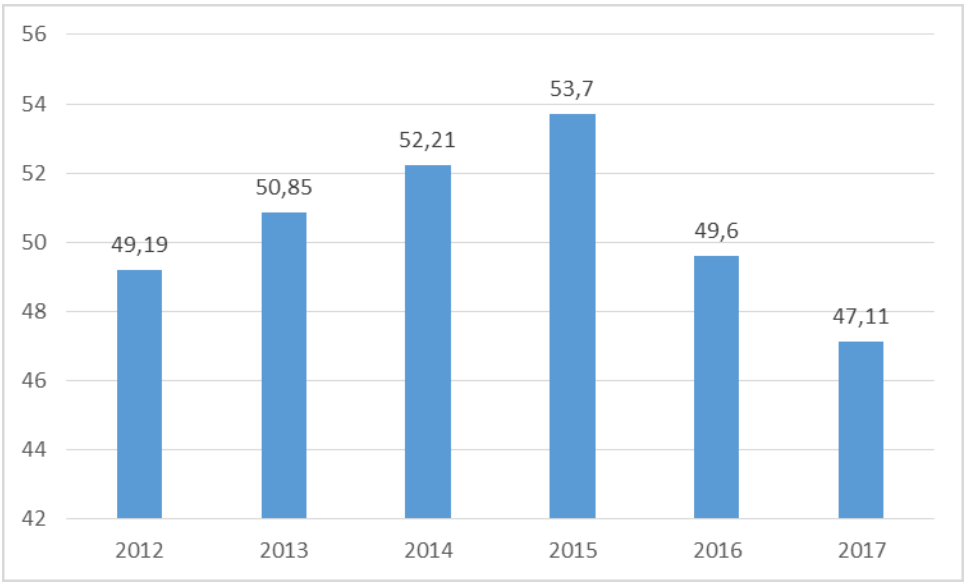
Nota: (+) Expansão da Base Monetária / (-) Retração da Base Monetária

2.2.3. Política Creditícia

Em 2017, o saldo das operações de crédito do sistema financeiro alcançou R$ 3.090 bilhões, equivalente a 47,11% do PIB. Em 2016, o volume foi de R$ 3.106 bilhões, correspondente a 49,6 % do PIB. Pode-se observar uma expansão creditícia como proporção do PIB entre 2012 (49,19 %) e 2015 (53,7%). Nos exercícios de 2016 e 2017 verificou-se uma redução da expansão do crédito do Sistema Financeiro Nacional.

Saldo das Operações de Crédito Total – 2012 a 2017

% do PIB



Fonte: Bacen.

As operações de crédito às Pessoas Jurídicas (PJ) como proporção do PIB mostram um suave crescimento entre 2012 (26,85%) e 2015 (28,47%) e uma redução não tão suave em 2016

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

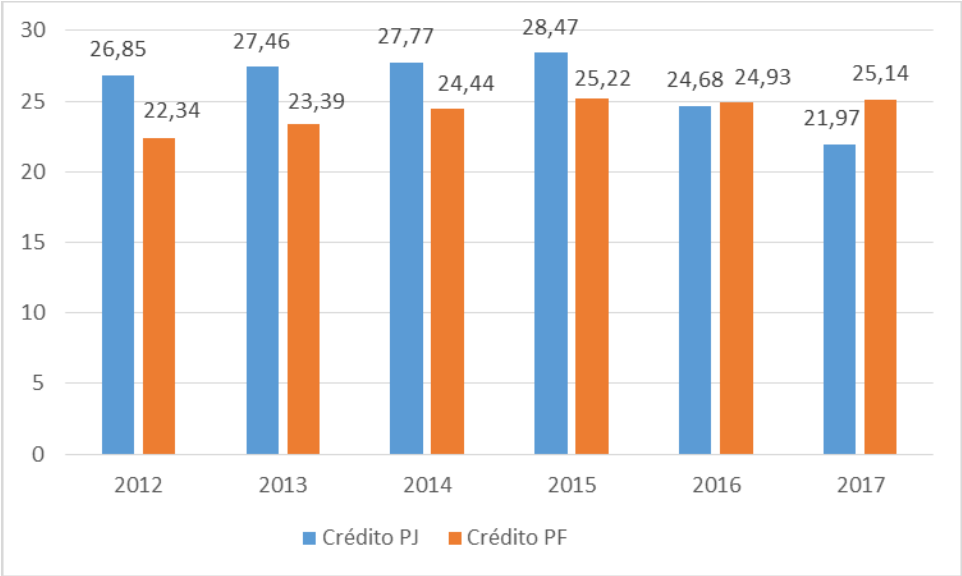
(24,68%) e 2017 (21,97%). Os valores dos saldos das carteiras de crédito de PJ em 2017 e 2016 foram de R$ 1.441 bilhões e R$ 1.545 bilhões, respectivamente.

Da mesma forma, as operações de crédito às Pessoas Físicas (PF) como proporção do PIB mostram um suave crescimento entre 2012 (22,34%) e 2015 (25,22%). Em 2016 houve uma redução (24,93%) e em 2017 uma recuperação (25,14%). Os saldos das carteiras de crédito de PF em 2017 e 2016 foram de R$ 1.649 bilhões e R$ 1.561 bilhões, respectivamente.

Vale ressaltar que, no período de 2012 a 2015, as operações de crédito (% do PIB) às PJ foram superiores às de PF, enquanto que em 2016 e 2017 ocorre o contrário. Essa mudança pode ser explicada em função dos efeitos da forte recessão de 2015 e 2016, perpetuados no exercício de 2017. Em face dessa forte recessão, a PJ pode reduzir mais fortemente o crédito em função da opção de reduzir investimentos financiados com capitais de terceiros, o que pode explicar uma maior queda da razão crédito/PIB da pessoa jurídica em relação à pessoa física.

Saldo das Operações de Crédito às Pessoas Jurídicas e Físicas – 2012 a 2017

% do PIB



Fonte: Bacen.

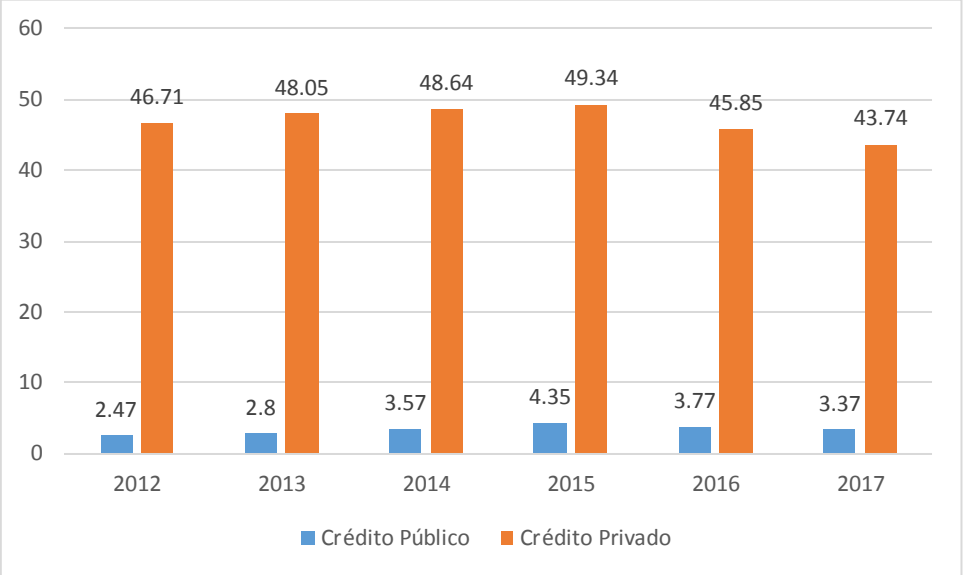
A figura apresentada a seguir mostra a evolução dos saldos das operações de crédito para os setores público e privado como proporção do PIB de 2012 a 2017. O saldo do crédito ao setor público inclui os governos federal, estaduais e municipais. O saldo do setor púbico como proporção do PIB passou de 2,47% em 2012 para 4,35% em 2015. Em 2016 e 2017 houve uma redução para 3,77% e 3,37%, respectivamente. Em 2016, o saldo foi de R$ 236 bilhões e em 2017 o montante reduziu-se para R$ 221 bilhões.

A participação do crédito do setor privado no PIB passou de 46,71% em 2012 para 49,34% em 2015, mostrando uma tendência de alta, a qual foi revertida, com a participação reduzida para 45,85% do PIB em 2016 e para 43,74% em 2017. Em 2016, o saldo foi de R$ 2.870 bilhões e em 2017 o montante foi de R$ 2.869 bilhões.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

]Saldo das Operações de Crédito aos Setores Público e Privado – 2012 a 2017

% do PIB



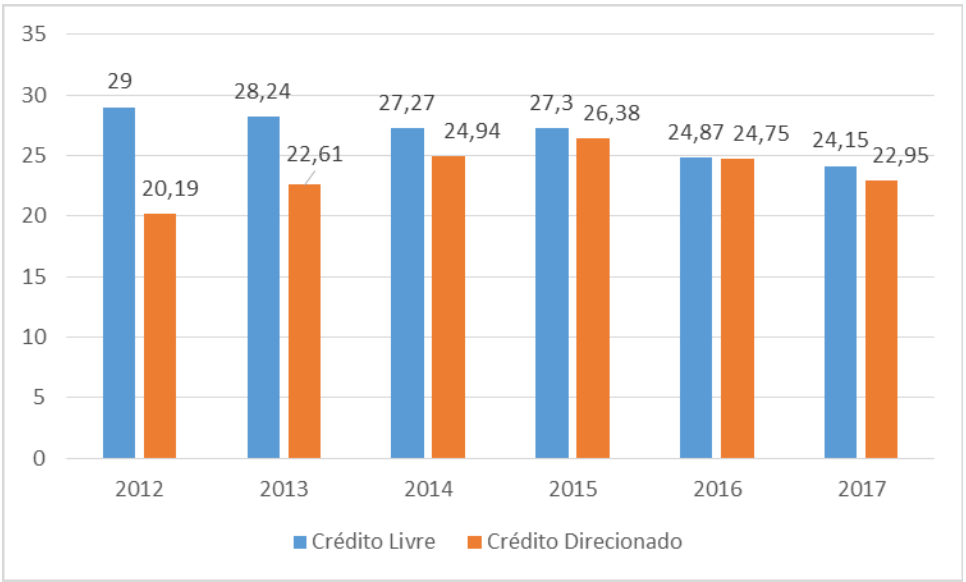
Fonte: Bacen.

Pode-se observar uma redução do saldo da carteira de crédito com recursos livres como proporção do PIB em todo o período analisado – 2012 a 2017. Em 2012 o crédito livre correspondeu a 29% e atingiu 24,87% e 24,15% em 2016 e 2017, respectivamente. Em 2016, o saldo foi de R$ 1.556 bilhões e em 2017 o montante foi de R$ 1.584 bilhões.

O saldo da carteira de crédito com recursos direcionados como proporção do PIB passou de 20,19% em 2012 para 26,38% em 2015. Em 2016 e 2017 houve uma redução para 24,75% e 22,95%, respectivamente. Em 2016, o saldo foi de R$ 1.549 bilhões e em 2017 o montante reduziu-se para R$ 1.506 bilhões.

Saldo das Operações de Crédito Livre e Direcionado – 2012 a 2017

% do PIB



Fonte: Bacen.

2.3 Política Fiscal

A política fiscal tem como objetivo a promoção da gestão financeira equilibrada dos recursos públicos visando assegurar a estabilidade econômica, o crescimento sustentado e o financiamento das políticas públicas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Nesse sentido, esta seção contempla análise das contas públicas sob o enfoque fiscal (não orçamentário), demonstrando-se o resultado primário, representado pela diferença entre receitas primárias e despesas primárias, bem como os principais atos de gestão da programação orçamentária e financeira do governo federal.

As receitas primárias compreendem aquelas auferidas pela atividade tributária e pela prestação de serviços por parte do Estado e correspondem ao total da receita orçamentária deduzidas as operações de crédito, as receitas provenientes de rendimentos de aplicações financeiras e retorno de operações de crédito (juros e amortizações), os recebimentos de recursos oriundos de empréstimos concedidos, as receitas de privatização e aquelas relativas a superávits financeiros.

Do total de receitas primárias arrecadadas são retiradas, ainda, as transferências constitucionais e legais por repartição da receita, de modo a serem consideradas, para efeito de cálculo do resultado primário, as receitas primárias líquidas de transferências.

As despesas primárias, por seu turno, são resultantes do somatório das despesas com pessoal, benefícios da previdência, outras despesas obrigatórias e discricionárias, deduzidos os montantes destinados à concessão de empréstimos, ao pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida.

Importante observar, para efeito de apuração das despesas primárias, que o critério para sua consideração em um determinado exercício é o efetivo pagamento no mesmo exercício, independentemente do ano em que houve o empenho, ao passo que as despesas consideradas no critério orçamentário são aquelas empenhadas no exercício. No caso das receitas, não existe essa diferenciação, de modo que, tanto pelo critério orçamentário quanto pelo fiscal, as receitas são consideradas quando efetivamente arrecadadas.

O resultado primário, assim, surge do confronto desse conjunto de receitas e despesas não financeiras e sua apuração fornece uma melhor avaliação do impacto da política fiscal sobre a demanda agregada da economia, de modo que superávits primários contribuem para a redução do estoque total da dívida líquida. Em contrapartida, déficits primários indicam a parcela do aumento da dívida líquida, resultante do financiamento de gastos primários (não financeiros) que ultrapassam as receitas primárias (não financeiras).

Em razão da importância desse indicador no controle do endividamento público, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece, por determinação do art. 165, § 2°, da Constituição Federal e do art. 4°, § 1° e § 2°, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), as metas de resultado primário para o exercício a que se referem e para os dois seguintes.

Nesse contexto, a persecução do resultado primário depende, de um lado, da arrecadação das receitas primárias e, de outro, das despesas primárias executadas pelo governo. Entretanto, caso se verifique, bimestralmente, que as receitas poderão não comportar o cumprimento das metas de resultado primário estabelecidas na LDO, os Poderes e o Ministério Público deverão promover limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento das despesas), nos termos do art. 9° da LRF.

Importante salientar que, além do cálculo do resultado primário apurado em razão do confronto de receitas e despesas primárias ("acima da linha"), sob responsabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional, o resultado primário também é apurado pelo Banco Central do Brasil segundo o método denominado "abaixo da linha", que decorre da variação da dívida pública no período do cálculo e que é considerado como resultado oficial para fins de LDO.

Os tópicos seguintes destinam-se, assim, à análise das receitas primárias, líquidas de transferência por repartição da receita, das despesas primárias, do eventual contingenciamento da despesa, do resultado primário e dos impactos fiscais decorrentes da concessão de benefícios tributários, financeiros e creditícios e da recuperação de créditos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

2.3.1 Receitas Primárias

A Lei 13.408/2016, LDO 2017, em seu anexo de metas fiscais anuais, estabeleceu que as receitas primárias, líquidas de transferências por repartição da receita, atingiriam os valores de R$ 1.182.587 milhões, a preços correntes, as despesas primárias totalizariam R$ 1.321.587 milhões e, por conseguinte, a meta de resultado primário do Governo Central (sem o resultado das empresas estatais federais) seria deficitária em R$ 139 bilhões.

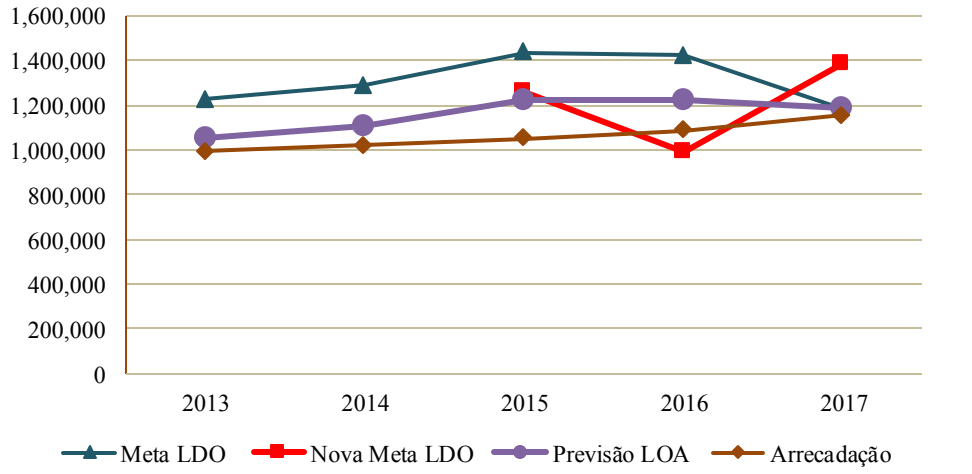
Em 13/9/2017, o anexo de metas fiscais da LDO 2017 foi alterado, por meio da Lei 13.480/2017, para comportar uma meta de resultado primário do Governo Central (sem o resultado das empresas estatais federais) deficitário no montante de R$ 159 bilhões. Nessa oportunidade, as receitas e despesas primárias foram reestimadas, atingindo os valores de R$ 1.380.233 milhões e R$ 1.539.233 milhões respectivamente.

A receita primária, líquida de transferência por repartição da receita, prevista na Lei 13.414/2017 (LOA 2017) foi de R$ 1.187.458 milhões e a efetiva arrecadação totalizou R$ 1.154.746 milhões.

O gráfico comparativo entre a meta de receita primária inserida na LDO, a prevista na LOA e a receita primária realizada apresenta descasamento para o período 2013-2016. Isso foi amenizado em 2017, com a revisão dos parâmetros utilizados para elaboração do orçamento de 2017, conforme Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) do 1° bimestre de 2017, a fim de propiciar melhor aderência à situação econômica do país.

Comparativo entre a Meta da LDO, a Previsão da LOA e as Arrecadações de Receitas Primárias

R$ milhões



Fonte: SOF / STN

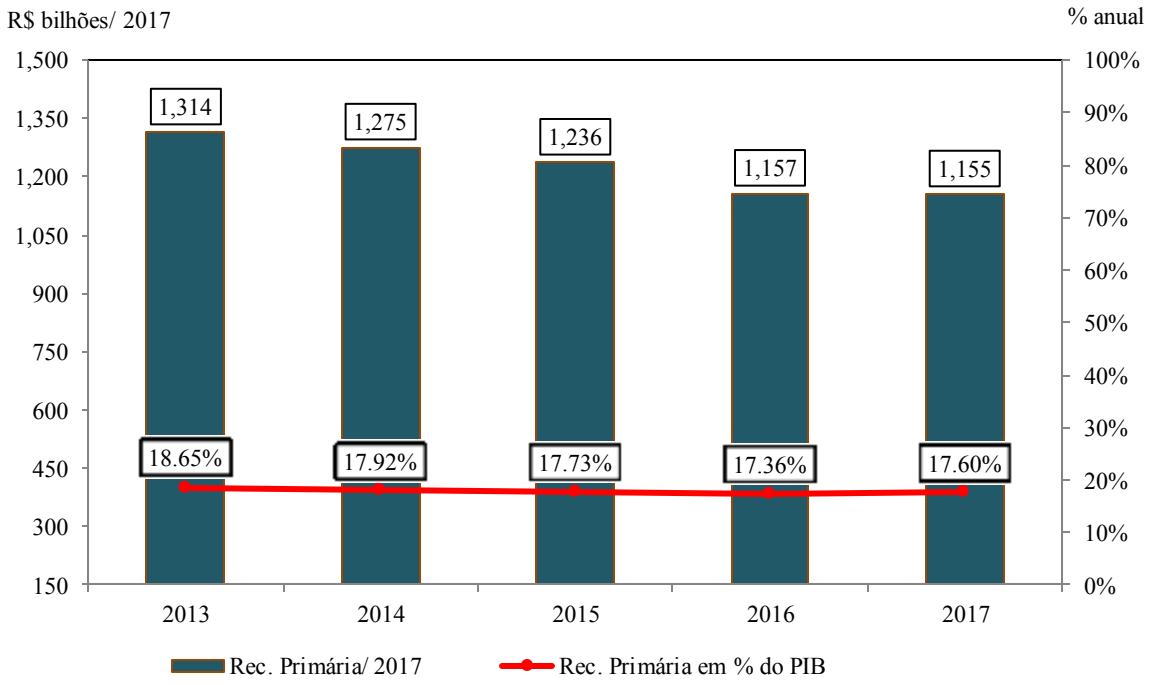
O gráfico demonstra, ainda, um crescimento na arrecadação de receitas primárias entre os anos de 2013 e 2017. Essa análise, entretanto, compreendeu a evolução da receita em termos nominais, sem considerar os efeitos inflacionários. Apresenta-se no gráfico a seguir, em razão disso, a receita primária, de 2013 a 2016, atualizada, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), a valores de 2017, como forma de dirimir os efeitos inflacionários na comparação com o ano de 2017.

Optou-se pela utilização do IPCA por se constituir em um índice produzido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e por ser utilizado, desde junho de 1999, pelo Banco Central do Brasil para o acompanhamento dos objetivos estabelecidos no sistema de metas de inflação, sendo considerado o índice oficial de inflação do país.

O gráfico incorpora, ainda, a evolução da receita primária em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), para demonstrar a participação dessas receitas no total de riquezas geradas pelo país em cada um dos anos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Receitas Primárias – Valores de 2017* e em Percentual do PIB**



Fonte: IPEA/IBGE/ STN

* Os valores das Receitas Primárias de 2013 a 2016 foram atualizados, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), para valores de 2017.

** Os valores nominais das Receitas Primárias de 2013 a 2017 foram divididos pelo montante do Produto Interno Bruto de cada exercício, apurado pelo IBGE.

O gráfico demonstra queda das receitas primárias a partir de 2013, em termos reais. Em 2014, há um decréscimo de 2,95%; em 2015, de 3,08%, em 2016, de 6,45% e em 2017 de apenas 0,17%, em relação aos anos imediatamente anteriores. A participação da receita primária, em relação ao PIB, decresceu entre os anos de 2013 e 2016, a partir de quando teve uma leve alta.

Conforme consta do quadro a seguir, o resultado apresentado pelas receitas primárias foi negativamente influenciado pelas receitas administradas pela Receita Federal do Brasil (R$ 46 bilhões, -5%) e pela arrecadação líquida do Regime Geral de Previdência Social (R$ 6,3 bilhões, -2%) e foi positivamente influenciado pela arrecadação no item "Outras Receitas" (R$ 14 bilhões, +9%).

Dentre as receitas administradas pela Receita Federal do Brasil, as que tiveram variação mais expressiva, em relação ao previsto na LOA 2017, foram as que decorreram do Imposto de Importação, do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), do Imposto de Renda, do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros (IOF), da Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido (CSLL) e das Outras Receitas Administradas pela RFB. Segundo o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) do 1° bimestre de 2017, esse fato decorreu da redução dos indicadores macroeconômicos que serviram de base para a projeção dessas receitas na LOA, consubstanciadas no Decreto de Programação Orçamentária e Financeira 8.961/2017. No caso específico das "Outras Receitas Administradas", o desempenho abaixo do esperado, da ordem de R$ 32 bilhões, decorreu, mormente, da reclassificação de parcelamentos especiais. Esses parcelamentos, responsáveis pela parte majoritária da arrecadação nesse item, têm seus ingressos, inicialmente, registrados nessa rubrica e depois são classificados nas suas receitas de origem.

Entre as receitas não administradas, sobressaem, positivamente, a arrecadação acima da expectativa da ordem de R$ 8 bilhões oriunda de "Concessões e Permissões", de R$ 6 bilhões de "Cota-Parte de Compensações Financeiras" e de R$ 6 bilhões de "Demais Receitas" e negativamente as frustrações das receitas de "Operações com Ativos" e "Dividendos e Participações". Quanto às Operações com Ativos, seus valores estimados de arrecadação foram reajustados no RARDP do 1°

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

bimestre de 2017, por não terem ocorrido as condições necessárias à sua realização. No que concerne aos Dividendos e Participações, a redução decorreu, principalmente, da revisão dos pagamentos previstos pela Caixa Econômica Federal, em razão da não efetivação da operação de oferta de ações da subsidiária integral Caixa Seguridade S.A., no 1º semestre de 2017, o que impossibilitou qualquer distribuição de dividendos decorrentes da expectativa de ganho de capital, referente a essa operação, no exercício. Esse ajuste resultou na redução dos dividendos provenientes da Caixa Econômica Federal em R$ 2,7 bilhões.

Receita Primária Prevista na LOA 2017 X Receita Realizada

R$ milhões

DISCRIMINAÇÃO	LOA 2017 (A)	Realizado (B)	B-A	B/A
I. RECEITA TOTAL	**1.422.816**	**1.383.081**	**-39.735**	**97%**
I.1. Receita Administrada pela RFB, exceto RGPS	881.587	835.564	-46.023	95%
Imposto de Importação	38.770	32.426	-6.344	84%
IPI	52.210	48.033	-4.177	92%
Imposto sobre a Renda	352.853	339.841	-13.012	96%
IOF	37.657	34.984	-2.673	93%
COFINS	222.797	235.759	12.962	106%
PIS/PASEP	59.701	62.561	2.860	105%
CSLL	78.965	75.651	-3.314	96%
CIDE - Combustíveis	6.023	5.827	-196	97%
Outras Administradas pela RFB	32.611	482	-32.129	1%
I.2. Incentivos Fiscais	0	-1.379	-1.379	0%
I.3. Arrecadação Líquida para o RGPS	381.110	374.785	-6.325	98%
I.4. Outras Receitas	160.119	174.112	13.993	109%
Concessões e Permissões	23.963	32.106	8.143	134%
Dividendos e Participações	7.708	5.517	-2.191	72%
Cota-Parte de Compensações Financeiras	29.819	36.040	6.221	121%
Operações com Ativos	5.881	1.127	-4.754	19%
Demais Receitas	92.748	99.321	6.573	107%
II. TRANSFERÊNCIAS POR REPARTIÇÃO DE RECEITA	**235.358**	**228.335**	**-7.023**	**97%**
III. RECEITA LÍQUIDA (I - II)	**1.187.458**	**1.154.746**	**-32.712**	**97%**

Fonte: SOF/STN

Transferências Constitucionais

Conforme demonstrado na tabela anterior, para se obter o montante da arrecadação disponível para aplicação na esfera federal (receita líquida), deve-se subtrair as transferências aos entes federados decorrentes de repartição de receitas.

A presente seção destina-se a fornecer informações sobre as principais transferências constitucionais acompanhadas pelo Tribunal de Contas da União.

A distribuição das transferências constitucionais ocorre por meio do programa "Transferências Constitucionais e as Decorrentes de Legislação Específica", que abrange, entre outros, os recursos relativos ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), ao Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (IPI-Exp), à Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - Combustíveis (Cide), às compensações financeiras pela exploração de petróleo, gás natural, recursos hídricos e outros recursos minerais, bem como às transferências para a educação básica, a exemplo do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Consoante o disposto no parágrafo único do art. 161 da Constituição Federal, cabe ao TCU efetuar o cálculo das quotas referentes aos fundos de participação de que trata o art. 159. Assim, para o exercício de 2017, o TCU publicou os coeficientes para o cálculo das quotas por meio das seguintes decisões normativas: a) FPE: DN-TCU 152, de 13/7/2016; b) FPM: DN-TCU 157, de 30/11/2016; c) IPI-Exp: DN-TCU 153, de 27/7/2016; d) Cide: DN-TCU 149, de 3/2/2016 e DN-TCU 158, de 8/2/2017.

Cumpre ainda ao TCU acompanhar, junto aos órgãos competentes da União, a classificação das receitas que dão origem aos fundos, bem como fiscalizar a entrega dos respectivos recursos, nos termos do art. 5º da Lei Complementar 62/1989 e do art. 1º, inciso VI, da Lei 8.443/1992. Para tanto, em 2017 foram realizados acompanhamentos da distribuição das transferências constitucionais (FPE, FPM, IPI-Exp, Cide e Fundeb), bem como da arrecadação das receitas componentes de sua base de cálculo, no segundo semestre do exercício de 2016 (TC 006.624/2017-0) e no primeiro semestre do exercício de 2017 (TC 023.620/2017-0). Nos trabalhos, apreciados por meio dos Acórdãos 1.305/2017 e 2.538/2017-TCU-Plenário, respectivamente, ambos de relatoria do Ministro José Múcio, foi constatada a regularidade das distribuições relativas às transferências, tanto na aplicação dos coeficientes de repasse quanto no depósito dos recursos nas contas dos beneficiários. Na análise efetuada para verificar se os recursos distribuídos estavam corretos em relação ao que havia sido arrecadado (não abrange o Fundeb, por este ser composto, em grande parte, de recursos arrecadados pelos estados), foi constatada a correspondência entre a arrecadação e a distribuição.

Em 2017, foram distribuídos aproximadamente R$ 150 bilhões para o FPE, FPM, IPI-Exp e Cide, com redução nominal de 2,6% em relação ao montante distribuído em 2016 (cerca de R$ 154 bilhões). Os valores líquidos distribuídos por Unidade da Federação em 2017 encontram-se na tabela 1 do Apêndice deste Relatório.

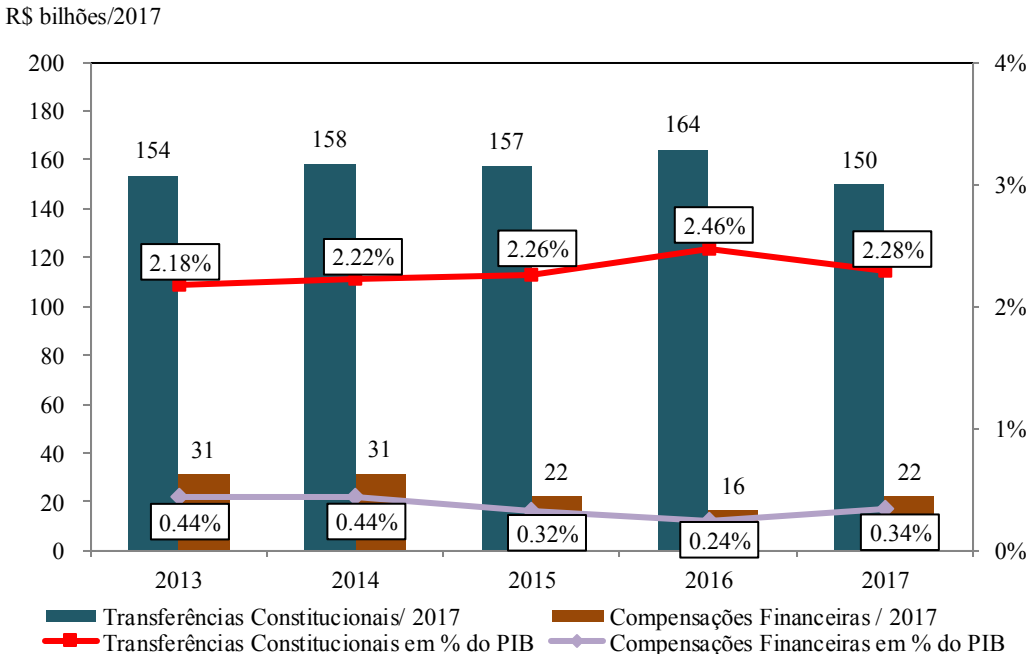
Já as compensações financeiras transferidas aos estados e municípios totalizaram aproximadamente R$ 22 bilhões em 2017, incluídos os Royalties pela Produção e Royalties Excedentes de Petróleo e Gás Natural (ANP), a Participação Especial pela Produção de Petróleo e Gás Natural (PEA), o Fundo Especial do Petróleo (FEP), as compensações financeiras devidas pela exploração de recursos minerais (CFM) e hídricos (CFH), bem como os royalties pagos pela Itaipu Binacional (ITA). Em 2017, houve acréscimo de quase 45% em relação aos valores nominais totais transferidos em 2016 (cerca de R$ 15 bilhões), devido a aumento expressivo dos repasses oriundos do setor petrolífero (ANP, PEA e FEP), especialmente a Participação Especial pela Produção de Petróleo e Gás Natural (PEA). Os valores transferidos por Unidade da Federação em 2017 encontram-se na tabela 2 do Apêndice deste Relatório.

Essas análises, entretanto, compreendem a evolução das transferências constitucionais e das compensações financeiras em termos nominais, sem considerar os efeitos inflacionários. Como forma de dirimir os efeitos inflacionários na comparação com o ano de 2017, apresentam-se, no gráfico a seguir, as transferências e compensações, de 2013 a 2016, atualizadas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), a valores de 2017, como forma de dirimir os efeitos inflacionários na comparação com o ano de 2017.

O gráfico incorpora, ainda, a evolução desses repasses em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), para demonstrar a sua participação no total de riquezas geradas pelo país em cada um dos anos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Transferências Constitucionais e Compensações Financeiras – Valores de 2017* e em Percentual do PIB**



Fonte: IPEA/IBGE/ STN/Siafi

* Os valores das Transferências Constitucionais e Compensações Financeiras de 2013 a 2016 foram atualizados pelo IPCA, para valores de 2017.

** Os valores nominais das Transferências Constitucionais e Compensações Financeiras de 2013 a 2017 foram divididos pelo montante do PIB de cada exercício, apurado pelo IBGE.

O gráfico demonstra que as transferências constitucionais apresentavam certa estabilidade entre os anos de 2013 e 2015. Em 2016, tiveram uma alta significativa, em termos reais, decorrente da arrecadação extraordinária proveniente do Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária (RERCT), que impactou a arrecadação do Imposto de Renda, fonte de recurso de parte das transferências constitucionais. Em 2017, as transferências constitucionais apresentaram seu pior resultado no comparativo dos cinco anos em análise, consequencia do impacto da retração da economia na arrecadação de alguns tributos e, por conseguinte, no repasse desses recursos.

No que concerne às compensações financeiras, os repasses apresentam redução de 2014 a 2016, inclusive em termos de participação no PIB. Essa situação decorreu da crise econômica, que teve desdobramentos, principalmente, na arrecadação oriunda dos royalties de petróleo. Em 2017, houve crescimento real dos repasses das compensações financeiras e sua participação no PIB também aumentou.

Em relação ao Fundeb, o valor total destinado ao fundo em 2017, sem considerar a complementação da União, foi de aproximadamente R$ 133 bilhões, tendo o valor da complementação atingido o montante aproximado de R$ 13,3 bilhões (aumento nominal de cerca de 3% em relação ao ano anterior; decréscimo de quase 3% em termos reais).

2.3.2 Despesas Primárias

As despesas primárias, divididas em obrigatórias e discricionárias, são resultantes do somatório das despesas correntes e de capital, deduzidos os montantes destinados ao pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida. Essa classificação se destina ao cálculo do resultado primário.

As despesas primárias obrigatórias são aquelas nas quais o gestor público não possui discricionariedade quanto à determinação do seu montante, bem como ao momento de sua realização, por determinação legal ou constitucional. A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece em seu art. 9°, § 2°, que "não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias".

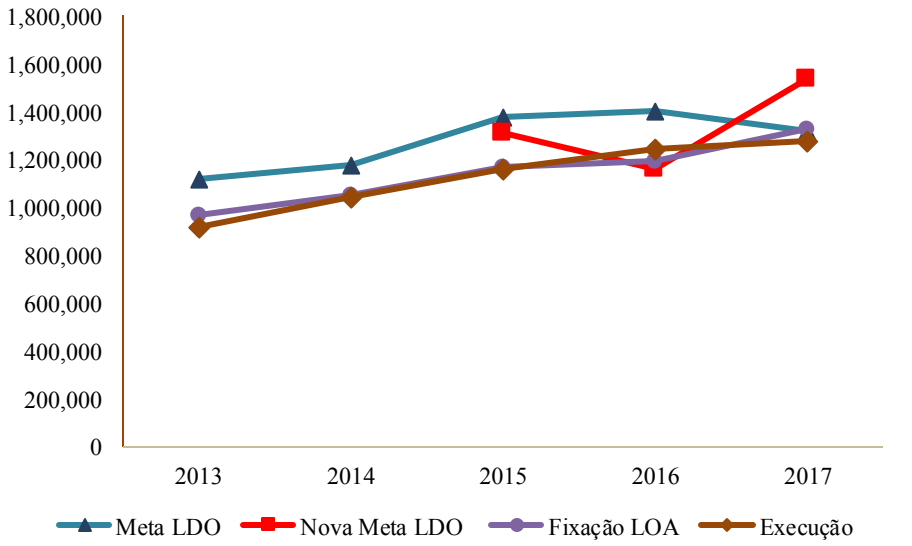
A Lei 13.408/2016 (LDO 2017) previu em seu anexo III o rol de despesas que não seriam objeto de limitação de empenho, nos termos do art. 9°, § 2°, da LRF, em razão das obrigações constitucionais e legais da União. Por possuírem tais características, essas despesas são consideradas de execução obrigatória e têm prioridade em relação às demais despesas, tanto no momento da elaboração do orçamento, quanto na sua execução.

As despesas primárias discricionárias são aquelas em que o gestor público pode avaliar a conveniência e oportunidade da sua realização, bem como o montante a ser executado dentro dos limites estabelecidos. Em razão dessa discricionariedade, podem ser objeto de limitação de empenho e movimentação financeira.

A figura a seguir demonstra que a fixação de despesas primárias na LOA tem apresentado aderência com os valores efetivamente executados. No que concerne às metas da LDO, os valores foram divergentes entre os anos de 2013 e 2016. Em 2017, a previsão era compatível com a execução, mas foi alterada pela Lei 13.480/2017.

Meta da LDO, Fixação da LOA e Execução – 2013 a 2017

R$ milhões



Fontes: SOF e STN.

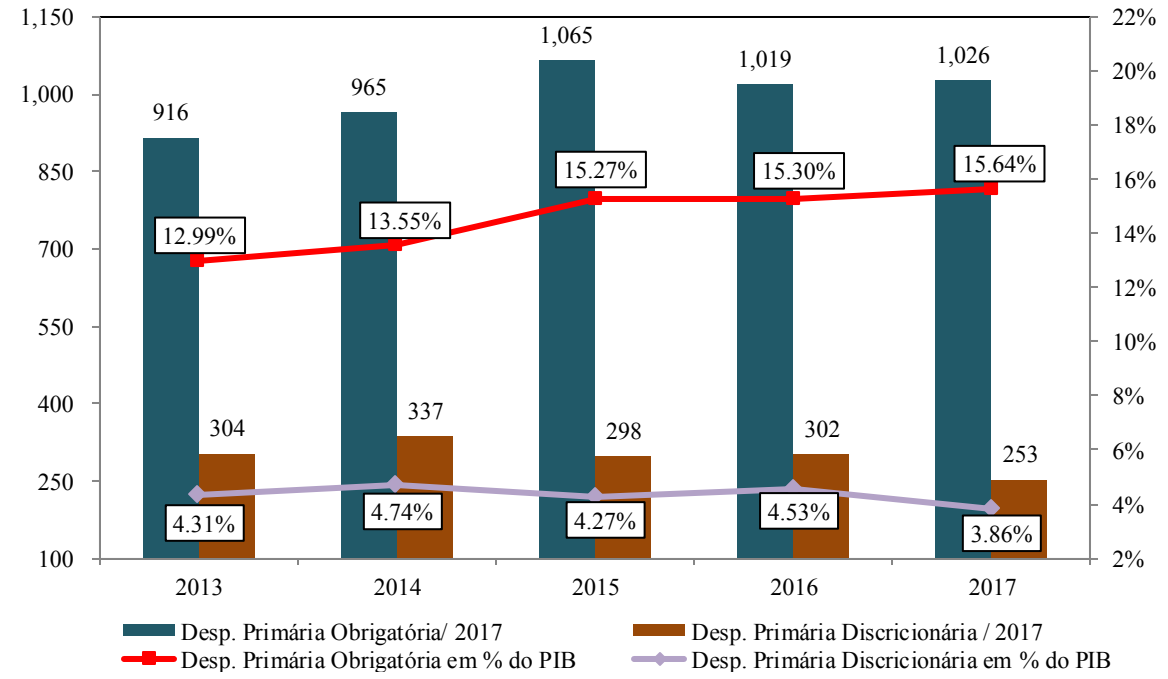
O gráfico demonstra, ainda, um crescimento das despesas primárias entre os anos de 2013 e 2017. Essa análise, entretanto, compreendeu a evolução da despesa em termos nominais, sem considerar os efeitos inflacionários. Assim, apresenta-se no gráfico a seguir as despesas primárias, divididas em obrigatórias e discricionárias, de 2013 a 2016, atualizadas pelo IPCA a valores de 2017, como forma de dirimir os efeitos inflacionários na comparação com o ano de 2017.

O gráfico incorpora, ainda, a evolução das despesas primárias em relação ao PIB.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Despesas Primárias – em Valores de 2017* e em Percentual do PIB – 2013 a 2017**

R$ bilhões/ 2017



Fontes: Ipea, IBGE e STN.

* Os valores das Despesas Primárias de 2013 a 2016 foram atualizados pelo IPCA para valores de 2017.

** Os valores nominais das Despesas Primárias de 2013 a 2017 foram divididos pelo montante do PIB de cada ano.

O gráfico demonstra em relação às despesas primárias obrigatórias: crescimento até 2015, leve queda em 2016 e estabilidade em 2017. A participação das despesas obrigatórias no PIB, outrossim, elevou-se no período. As despesas discricionárias apresentam certa estabilidade entre os anos de 2013 e 2016 e se reduzem, de forma significativa, em 2017, inclusive no que concerne à participação no PIB.

No comparativo entre as despesas primárias executadas e aquelas fixadas na LOA 2017, é possível observar que, no geral, as execuções foram menores que os valores previstos na lei orçamentária.

Despesa Primária Fixada na LOA 2017 X Despesa Primária Executada

R$ milhões

Discriminação	LOA (A)	Realizado (B)	B-A	B/A
Despesa Total	1.326.450	1.279.008	-47.442	96%
Benefícios Previdenciários	562.369	557.235	-5.134	99%
Pessoal e Encargos Sociais	284.058	284.041	-17	100%
Outras Despesas Obrigatórias	189.052	185.191	-3.861	98%
Abono e Seguro Desemprego	57.441	54.508	-2.933	95%
Benefícios de Prestação Continuada da Loas/RMV	50.949	53.744	2.795	105%
Subsídios, Subvenções e Proagro	23.419	18.657	-4.762	80%
Compensação ao RGPS pelas Desonerações da Folha	16.003	13.901	-2.102	87%
Demais obrigatórias	41.240	44.381	3.141	108%
Despesas Discricionárias - Todos os Poderes	290.970	252.541	-38.429	87%
Poder Executivo	276.216	240.481	-35.735	87%
Demais Poderes	14.754	12.060	-2.694	82%

Fontes: SOF e STN.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

2.3.3. Programação orçamentária e financeira e contingenciamento

Esta seção apresenta a evolução da programação orçamentária e financeira e os contingenciamentos realizados ao longo do exercício de 2017, no âmbito dos órgãos do Poder Executivo, dos demais Poderes, do Ministério Público da União (MPU) e da Defensoria Pública da União (DPU). A análise da conformidade dos critérios e cálculos que serviram de base para a definição dos limites de empenho realizados, além das manifestações relevantes desta Corte de Contas nos processos de acompanhamento da programação das receitas e despesas primárias, são apresentados na seção "4.1.2.2 Programação orçamentária e financeira e contingenciamento".

Em obediência ao art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), bem como ao art. 57 da Lei 13.408/2016 (LDO 2017), foi publicado o Decreto 8.961/2017, que dispôs sobre a programação orçamentária e financeira e estabeleceu o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2017, tendo como referência os valores fixados na Lei Orçamentária Anual de 2017 – Lei 13.414/2017 (LOA 2017).

No ano de 2017, o Decreto 8.961/2017 sofreu alterações como resultado das reavaliações realizadas no 1º, 2º, 3º, 4º e 5º bimestres. Além disso, houve a publicação dos relatórios extemporâneos de março e de dezembro. A tabela seguinte apresenta as sucessivas programações para 2017 e a situação ao final do exercício.

Resultado Fiscal e Contingenciamento 2017

R$ bilhões

Normativo		LOA 2017	Março Aval. 1º Bim.	Março Aval. Extemp.	Maio Aval 2º Bim.	Julho Aval. 3º Bim.	Setem. Aval. 4º Bim.	Novem. Aval. 5º Bim.	Dez. Aval. Extemp.	Final
I. Receita Líquida		1.187	1.133	1.144	1.151	1.149	1.144	1.149	1.150	1.155
II. Despesas		1.326	1.330	1.325	1.286	1.294	1.290	1.301	1.304	1.279
II.1 Obrigatórias		1.050	1.054	1.049	1.052	1.057	1.057	1.056	1.052	1.026
II.2. Discricionárias		276	276	276	234	237	233	245	252	253
III. Resultado Primário Acima da Linha (I - II)		-139	-197	-181	-135	-145	-146	-151	-154	-124
IV. Resultado Primário Abaixo da Linha		-139	-197	-181	-135	-145	-146	-151	-154	-118
Poder Executivo	Valor Necessário de Contingenciamento/ Descontingenciamento para cumprimento da meta considerada no Relatório de Avaliação[1]	-	-57,6	15,9	3,1	-5,9	12,7	7,5	5	-19,3
	Contingenciamento/ Descontingenciamento realizado x LOA 2017	-	-	-41,7	-38,6	-44,5	-31,8	-24,3	-19,3	-19,3
	Reserva orçamentária para absorção de riscos fiscais	-	-	2,0	4,8	2,2	11,8	3,7	1,3	0[3]
	Decreto	8.961	9.018	9.040	9.062	9.113	9.164	9.205	9.248	-
Demais Poderes – Contingenciamento indicado no Relatório de Avaliação[2]		-	-0,547	0,143	0,027	-0,051	0,113	0,065	0,063	-0,187
Contingenciamento total indicado nos Relatórios de Avaliação			-58,1	16,0	3,1	-6	12,8	7,5	5	-19,5

Fontes: LOA 2017; Decretos de Programação Orçamentária e Financeira; Relatórios Bimestrais de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias e Resultado do Tesouro Nacional.

[1],[2] Houve retificação dos valores indicados do contingenciamento do Poder Executivo e dos demais Poderes em virtude de alteração do indicador de resultado primário no RARDP Extemporâneo de dezembro.

[3] Segundo a Portaria-MP 4, de 8/1/2018, havia um saldo de R$ 227,6 mil da autorização de ampliação constante do inciso I do art. 7º do Decreto 8.961/2017.

O Relatório de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre de 2017 indicou, em relação à LOA 2017, redução das receitas líquidas previstas em R$ 54 bilhões e ampliação da estimativa das despesas obrigatórias em R$ 4 bilhões. Em consequência, indicou-se a necessidade de contingenciamento para todos os Poderes, MPU e DPU no montante de R$ 58,1 bilhões (R$ 57,6 bilhões para o Poder Executivo e o restante para os demais Poderes, MPU e DPU), necessário ao cumprimento da meta de déficit primário de R$ 139 bilhões.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Em função da elevada limitação de despesas indicada naquele relatório, o Poder Executivo, ainda em março, publicou o Relatório Extemporâneo de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, conforme dispõe o art. 58, § 6º, da LDO 2017. Em relação à avaliação anterior, pelo lado da estimativa das despesas obrigatórias, houve uma redução de R$ 5 bilhões e incremento das receitas líquidas previstas de R$ 11 bilhões, devido às medidas adotadas visando à recuperação de receitas tributárias e à perspectiva de arrecadação nas receitas de concessões oriundas dos procedimentos licitatórios de determinadas usinas hidrelétricas.

Isso possibilitou a ampliação dos limites de empenho e movimentação financeira de todos os Poderes, MPU e DPU no valor de R$ 16 bilhões. O contingenciamento acumulado reduziu-se, então, para R$ 42,1 bilhões (R$ 41,7 bilhões ao Poder Executivo e o restante aos demais Poderes, MPU e DPU).

Esse montante de R$ 41,7 bilhões, por sua vez, não foi integralmente distribuído aos órgãos do Poder Executivo, uma vez que parte desse valor foi destinada à constituição de reserva orçamentária e financeira para absorção de riscos fiscais, prevista no art. 7º do Decreto 8.961/2017, a qual autoriza os Ministros do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda, no âmbito de suas competências, permitida delegação, alterar os valores dos órgãos do Poder Executivo referentes à limitação de empenho e aos limites de pagamento constantes da LOA 2017 e relativos a restos a pagar.

Findo o 2º bimestre, o Relatório de Receitas e Despesas Primárias apresentou, em relação ao bimestre anterior, aumento das receitas líquidas previstas em R$ 7 bilhões e ampliação da estimativa das despesas obrigatórias em R$ 3 bilhões. A partir disso, foi possível indicar a ampliação dos limites de empenho e de movimentação financeira em R$ 3,1 bilhões. Segundo as informações prestadas, parte desse valor foi incorporada à reserva de que trata o art. 7º do Decreto 8.961/2017. O contingenciamento acumulado no âmbito do Poder Executivo alcançou então R$ 38,6 bilhões.

Transcorrido o 3º bimestre, o Relatório de Receitas e Despesas Primárias apresentou, em relação à avaliação anterior, redução das receitas líquidas previstas em R$ 2 bilhões e ampliação da estimativa das despesas obrigatórias em R$ 5 bilhões. Tais projeções indicaram a necessidade de contingenciamento adicional de aproximadamente R$ 6 bilhões nas despesas discricionárias dos Poderes da União, MPU e DPU.

Posteriormente, o Relatório de Receitas e Despesas Primárias do 4º bimestre de 2017 indicou, em relação ao bimestre anterior, diminuição das receitas líquidas previstas em R$ 5 bilhões, ao lado de uma ampliação da estimativa das despesas obrigatórias em R$ 253 milhões.

Importante destacar que em 14/9/2017 foi publicada a Lei 13.480/2017, a qual alterou o art. 2º da Lei 13.408/2016 (LDO 2017), por meio da qual a meta deficitária de resultado primário para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social passou de R$ 139 bilhões para R$ 159 bilhões.

Desse modo, a partir das reavaliações de receitas e despesas primárias efetuadas no 4º bimestre, mostrou-se a possibilidade de ampliação dos limites de empenho e movimentação financeira de todos os Poderes, MPU e DPU no montante de R$ 12,8 bilhões. No caso do Poder Executivo, como medida prudencial, recomendou-se que o montante de R$ 11,1 bilhões não fosse liberado imediatamente, tendo em vista a necessidade de confirmação do resultado esperado com o leilão de usinas hidrelétricas pela Companhia Energética de Minas Gerais (Cemig).

Em novembro de 2017, foi publicado o Relatório de Avaliação do 5º bimestre. Pelo lado da estimativa das despesas obrigatórias, houve um decréscimo de aproximadamente R$ 2 bilhões, além de elevação da projeção de receita líquida em R$ 5 bilhões, em relação à avaliação realizada no bimestre anterior. Em relação às receitas, cabe destacar o resultado dos leilões de concessões relativas à Cemig, como também da 14ª Rodada relativa aos campos de exploração de petróleo, que obtiveram receitas em montantes superiores à previsão original em mais de R$ 4,0 bilhões. Desse modo, assumiu-se a possibilidade de ampliação de R$ 7,5 bilhões nas despesas discricionárias do Poder Executivo, dos demais Poderes, do MPU e da DPU.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Por último, foi publicado o Relatório de Receitas e Despesas Primárias Extemporâneo de dezembro de 2017. Em relação à avaliação realizada no bimestre anterior, pelo lado da estimativa das despesas obrigatórias, houve uma redução de R$ 4 bilhões ao lado de uma ampliação das receitas líquidas previstas em cerca de R$ 1 bilhão. A partir disso, foi possível indicar a ampliação de R$ 5 bilhões nas despesas discricionárias do Poder Executivo, demais Poderes, MPU e DPU.

Ao final do exercício, verificou-se, em relação aos valores indicados na LOA 2017, uma redução das receitas líquidas previstas em R$ 32 bilhões e redução da estimativa das despesas obrigatórias em R$ 24 bilhões. Os limites finais de movimentação e empenho indicaram uma restrição líquida, no âmbito do Poder Executivo, de R$ 19,3 bilhões, conforme detalhamento apresentado no tópico seguinte.

2.3.3.1 Contingenciamento no Poder Executivo

A tabela a seguir indica, por órgão/unidade orçamentária do Poder Executivo, os limites finais de movimentação e de empenho fixados sobre a base da LOA 2017 submetida à programação orçamentária e financeira, no exercício de 2017.

Evolução dos limites de empenho no Poder Executivo – 2017

R$ milhões

Órgão/UO	Total LOA 2017 (A)	Limite Decreto 9.248/2017 (B)	Restrição ou Ampliação (C = B - A)	% D = (B/A) -1
Presidência da República	2.335	2.045	-290	-12%
Agricultura, Pecuária e Abastecimento	1.864	1.467	-397	-21%
Ciência, Tecn., Inov. e Comunicações	5.855	4.520	-1.335	-23%
Fazenda	4.200	3.705	-495	-12%
Educação	26.568	22.988	-3.580	-13%
Des. Ind. Com. Exterior e Serviços	1.025	884	-141	-14%
Justiça e Cidadania	3.589	4.216	627	17%
Minas e Energia	719	525	-194	-27%
Relações Exteriores	1.668	1.338	-330	-20%
Saúde	23.141	24.160	1.019	4%
Transparência, Fiscalização e CGU	88	87	-1	-1%
Transportes, Portos e Aviação Civil	15.787	13.290	-2.497	-16%
Trabalho	801	686	-115	-14%
Cultura	1.011	660	-351	-35%
Meio Ambiente	965	726	-239	-25%
Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	2.003	1.429	-574	-29%
Esportes	997	955	-42	-4%
Defesa	15.353	12.840	-2.513	-16%
Integração Nacional	4.265	5.017	752	18%
Turismo	469	631	162	35%
Des. Social e Agrário	5.063	4.786	-277	-5%
Cidades	11.949	6.376	-5.573	-47%
Vice-Presidência da República	5	3	-2	-46%
Advocacia Geral da União	458	445	-13	-3%
Encargos Fin. da União	3.573	3.237	-336	-9%
Transferências	12	13	1	5%
Op. Oficiais de Crédito	877	904	27	3%
Reserva Emendas Individuais	9.048	7.443	-1.605	-18%
Reserva Emendas Bancada	6.066	3.742	-2.324	-38%
Total	**149.756**	**129.121**	**-20.635**	**-14%**
Reserva Orçamentária[1]	**-**	**1.332**	**1.332**	**0%**
Total	**149.756**	**130.453**	**-19.303**	**-13%**

Fontes: Decretos 8.961/2017 e 9.248/2017.

[1] Segundo a Portaria SOF 4/2018 o saldo final da autorização de ampliação constante do inciso I do art. 7º do Decreto 8.961/2017 (reserva orçamentária) era de R$ 227,6 mil.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Ressalte-se que a dotação inicial das despesas primárias discricionárias da LOA 2017 sujeitas a contingenciamento passou de R$ 149,7 bilhões para R$ R$ 130,4 bilhões, conforme limites autorizados para empenho divulgados pelo Decreto 9.248, de 22/12/2017, o que representou uma redução de aproximadamente R$ 19,3 bilhões aos órgãos do Poder Executivo, cerca de 13% do total das despesas, frente ao déficit primário apresentado de R$ 124 bilhões. Em 2016, por sua vez, houve uma ampliação dos limites de movimentação e empenho ao final do exercício de aproximadamente R$ 1,8 bilhão aos órgãos do Poder Executivo, frente ao déficit primário de R$ 154 bilhões.

Em termos absolutos, o bloqueio realizado nas despesas discricionárias foi maior no âmbito dos Ministérios das Cidades (R$ 5,6 bilhões), da Educação (R$ 3,5 bilhões), da Defesa (R$ 2,5 bilhões), dos Transportes, Portos e Aviação Civil (R$ 2,5 bilhões) e da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (R$ 1,3 bilhão), os quais totalizam R$ 15,5 bilhões, cerca de 80% do total bloqueado.

Em relação aos valores das despesas discricionárias autorizadas na LOA 2017, os órgãos com maiores cortes percentuais em suas dotações foram: Cidades (47%), Vice-Presidência da República (46%) e Cultura (35%). Nas Reservas referentes às Emendas Individuais e de Bancada foram efetuados bloqueios da ordem de 18% e 38%, respectivamente.

Embora tenha havido cortes de limites na maioria dos órgãos, algumas unidades apresentaram ampliações nas suas dotações, a exemplo dos Ministérios do Turismo (35%), da Integração Nacional (18%), da Justiça e Cidadania (17%) e da Saúde (4%).

Além da fixação de limites de movimentação e empenho, no âmbito do Poder Executivo, os decretos concernentes à programação financeira e ao contingenciamento estabelecem limites de pagamento. Tal limite é o montante até o qual se permite efetuar o pagamento de despesas à conta do orçamento vigente ou à conta de orçamentos de exercícios anteriores (restos a pagar), quando referentes a despesas primárias discricionárias.

No Decreto 8.961/2017, o limite de pagamento das despesas primárias discricionárias foi fixado, inicialmente, em R$ 149,7 bilhões, para os órgãos e unidades orçamentárias. Ao final do exercício de 2017, com o Decreto 9.248/2017, o limite de pagamento estabelecido para os órgãos do Poder Executivo foi de R$ 130,4 bilhões.

2.3.3.2 Contingenciamento dos demais Poderes

O art. 9º da LRF determina que, se verificado ao final de um bimestre que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado fiscal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais da LDO, os Poderes, o MPU e a DPU promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela LDO.

A LDO 2017 determinou, em seu art. 58, que o Poder Executivo apuraria o montante da limitação de empenho e informaria, até o 22º dia após o encerramento do bimestre, o montante que caberia a cada um dos Poderes.

Assim, após o encerramento do 1º bimestre, houve limitação de empenho em R$ 547 milhões para os demais Poderes e órgãos, cabendo R$ 40 milhões ao Poder Legislativo, R$ 404 milhões ao Poder Judiciário, R$ 10 milhões à DPU, R$ 92 milhões ao MPU e R$ 1 milhão ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

No relatório extemporâneo de março foram reestabelecidos os limites, possibilitando a ampliação no montante de R$ 143 milhões, sendo R$ 10 milhões ao Poder Legislativo, R$ 106 milhões ao Poder Judiciário, R$ 3 milhões à DPU e R$ 24 milhões ao MPU.

Ao final do 2º bimestre, foi indicada nova ampliação de R$ 27 milhões, restando R$ 1 milhão ao Poder Legislativo, R$ 20 milhões ao Poder Judiciário, R$ 1 milhão à DPU e R$ 5 milhões ao MPU.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

No 3º bimestre, por sua vez, houve, novamente, necessidade de redução dos limites de empenho em R$ 51 milhões, restando R$ 4 milhões ao Poder Legislativo, R$ 37 milhões ao Poder Judiciário, R$ 1 milhão à DPU e R$ 9 milhões ao MPU.

Ao final do 4º bimestre, houve indicação da possibilidade de ampliação no montante de R$ 113 milhões, restando R$ 7 milhões ao Poder Legislativo, R$ 85 milhões ao Poder Judiciário, R$ 2 milhões à DPU e R$ 19 milhões ao MPU.

A revisão das estimativas realizadas no 5º bimestre permitiu nova ampliação, no valor de R$ 65 milhões, cabendo R$ 4 milhões ao Poder Legislativo, R$ 49 milhões ao Poder Judiciário, R$ 1 milhão à DPU e R$ 11 milhões ao MPU.

No relatório extemporâneo de dezembro, houve ampliação de R$ 63 milhões, restando R$ 3 milhões ao Poder Legislativo, R$ 52 milhões ao Poder Judiciário, R$ 1 milhão à DPU e R$ 7 milhões ao MPU.

Ao final do exercício, verificou-se que, embora tenham sido previstas ampliações ao longo do 1º e 3º bimestres, os limites para os demais Poderes, MPU e DPU apresentaram, de forma conjunta, contingenciamento acumulado de R$ 187 milhões, cabendo R$ 18 milhões ao Poder Legislativo, R$ 132 milhões ao Poder Judiciário, R$ 3 milhões à DPU e R$ 34 milhões ao MPU.

2.3.4. Resultado primário e nominal da União em 2017

Apresenta-se nesta seção a evolução do resultado primário do Governo Federal no exercício de 2017, abrangendo os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) e o Programa de Dispêndios Globais (PDG) das empresas estatais federais, bem como do resultado nominal. A análise de conformidade do cumprimento da meta fiscal é explicitada no item "Metas Fiscais" do Capítulo 4 deste Relatório.

A meta fiscal de resultado primário fixada pela Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2017 (LDO 2017 – Lei 13.408/2016) foi de déficit primário para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social no valor de R$ 139 bilhões, que representou -2,05% do PIB projetado à época, de R$ 6.780 bilhões. Foram estimadas receitas primárias de R$ 1.182,5 bilhões, 17,44% do PIB então projetado, e despesas primárias de R$ 1.321,5 bilhões, 19,49% do PIB. Consequentemente, o resultado primário do Governo Central deficitário alcançaria R$ 139,0 bilhões, - 2,05% do PIB, o qual, acrescido do déficit das empresas estatais federais de R$ 3,0 bilhões, resultaria em déficit primário do governo federal de R$ 142,0 bilhões, ou -2,1% do PIB.

Posteriormente, a Lei 13.480, de 13/9/2017, alterou as metas fiscais das LDOs 2017 e 2018, estabelecendo meta fiscal para 2017 do setor público consolidado de déficit de R$ 163,1 bilhões, composto de déficit dos OFSS de R$ 159,0 bilhões, -2,40% do PIB, déficit do PDG das empresas estatais federais de R$ 3,0 bilhões, correspondente a -0,05% do PIB, e pelo déficit de estados, Distrito Federal e municípios de R$ 1,10 bilhão.

Resultado Primário "Abaixo da Linha"

Finalizado o exercício de 2017, verificou-se pelo Bacen que o Governo Federal atingiu déficit primário de R$ 119,4 bilhões, composto de déficits do Governo Central de R$ 118,4 bilhões e das Empresas Estatais Federais de R$ 952 milhões, inferior ao máximo estabelecido na LDO 2017 (déficit de R$ 162,0 bilhões).

O resultado primário "abaixo da linha" deficitário do Governo Central reduziu-se de R$ 159,5 bilhões em 2016 para déficit de R$ 118,4 bilhões em 2017, ou, em relação ao PIB, o déficit passou de -2,5% para -1,8%, o que mostra melhora das contas públicas no período.

Essa melhora no desempenho fiscal decorreu tanto do crescimento real da receita primária líquida (2,5%) quanto da redução real da despesa primária total (1,0%). O crescimento da receita primária é explicado, dentre outras medidas, pelo aumento de concessões e permissões de serviços

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

públicos à iniciativa privada e também pelo impacto da melhora dos indicadores macroeconômicos sobre a base de cálculo dos tributos arrecadados. Já a redução das despesas primárias se concentrou principalmente nas discricionárias.

Em relação às estimativas que compuseram a meta fiscal indicada no último decreto de alteração da programação orçamentária e financeira do exercício, Decreto 9.248/2017, as principais variações, em termos nominais, das rubricas componentes do resultado primário foram as seguintes: (i) as receitas primárias totais do Tesouro Nacional (incluídas as do Banco Central) foram superiores em R$ 5,0 bilhões (desvio de 0,50%); (ii) as transferências a estados e municípios foram inferiores ao estimado em R$ 456,6 milhões (desvio de 0,20%); (iii) as despesas primárias do Tesouro Nacional foram inferiores em R$ 25,9 bilhões frente ao previsto (desvio de 3,46%); e (iv) o déficit observado do RGPS foi inferior em R$ 3,4 bilhões (desvio de 1,84%) àquele esperado.

Resultado Primário "Acima da Linha"

O resultado primário do Tesouro Nacional de 2017, segundo o critério "acima da linha" apurado pela STN, alcançou o déficit de R$ 124,2 bilhões. A diferença entre os resultados "abaixo da linha" e "acima da linha" decorre de ajustes metodológicos e de discrepâncias estatísticas, conforme explicado no item "Metas Fiscais" do Capítulo 4 deste Relatório.

O resultado primário em valores correntes de 2017, em comparação com o do ano anterior, decorreu do aumento da despesa total (2,4%), alcançando o valor de R$ 1.279 bilhões, em proporção menor do que o crescimento da receita líquida deduzida de transferências a estados e municípios (6,1%), que somou R$ 1.154,7 bilhões.

De outra parte, a preços constantes de dezembro de 2017, e relativamente ao exercício anterior, a receita líquida registrou elevação de R$ 28,1 bilhões (2,5%). Esse crescimento deveu-se essencialmente à elevação da receita total de R$ 22,2 bilhões (1,6%), conjugada com a redução de transferências por repartição de receita de R$ 5,9 bilhões (-2,5%).

Destaque-se, dentre as receitas, o comportamento de três grupos de receitas não recorrentes, a saber: (i) Regime Especial de Regularização Cambial (Rerct); (ii) Programa de Rgularização Tributária (PRT) e Programa Especial de Regularização Tributária (Pert) e (iii) devoluções de precatórios. Esses grupos de receitas totalizaram, a preços correntes, R$ 46,8 bilhões em 2016 e R$ 37,0 bilhões em 2017, significando redução de R$ 9,8 bilhões na arrecadação total do último ano.

Além desses eventos, o crescimento da receita primária líquida em 2017 foi impactado principalmente pelo aumento da arrecadação de concessões e permissões e também pelo reflexo da melhora dos indicadores macroeconômicos, que provocou aumento de arrecadação de diversos tributos.

De igual modo, a despesa primária total, em termos constantes de dezembro de 2017, apresentou redução de R$ 13,2 bilhões, correspondente a 1,0%. Esse resultado foi devido, de um lado, à elevação, respectivamente, de benefícios previdenciários e de gastos com pessoal e encargos sociais de R$ 32,6 bilhões e R$ 17,6 bilhões, e de outro lado, à redução de outras despesas obrigatórias e despesas discricionárias, respectivamente, R$ 22,1 bilhões e R$ 41,4 bilhões. Dentre o grupo de outras despesas obrigatórias, avulta o decréscimo do gasto com: (i) subsídios, subvenções e Proagro; e (ii) Abono e Seguro Desemprego, respectivamente, de R$ 5,7 bilhões e R$ 3,6 bilhões.

Com relação às despesas discricionárias, houve redução de R$ 40,0 bilhões (14,1%) desse grupo de despesas do Poder Executivo, a saber, R$ 14,2 bilhões do PAC e R$ 25,7 bilhões de demais despesas. O decréscimo de demais despesas resulta da programação financeira para 2017 e do processo de organização das contas públicas realizado em 2016, que acarretou menor pressão fiscal em 2017.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

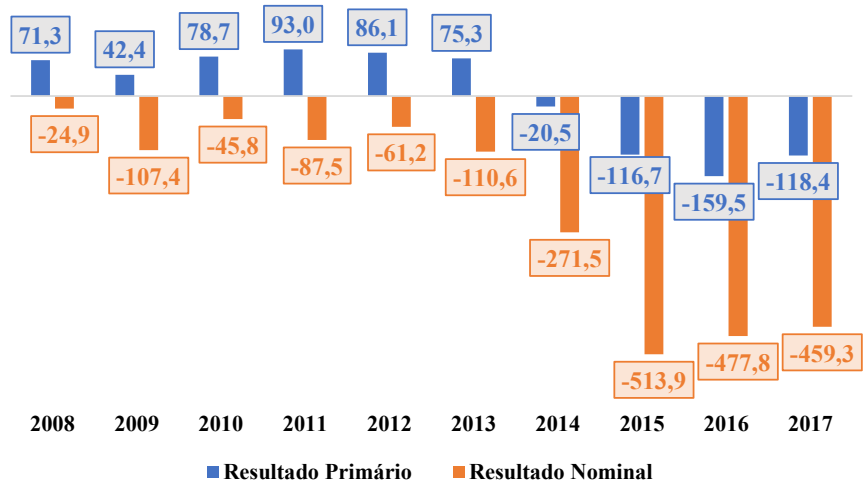
Resultado Nominal

O resultado nominal inclui o resultado primário e os juros nominais apropriados. Ressalte-se que, para fins de avaliação de cumprimento das metas fiscais, somente é considerado o resultado primário, visto que o resultado nominal é apenas uma meta indicativa.

Destaca-se a seguir a trajetória do resultado primário e do resultado nominal do Governo Central, em percentual do PIB, de 2008 a 2017. O resultado primário evoluiu de um resultado superavitário de R$ 71,3 bilhões (2,3%) para um resultado deficitário de R$ 159,5 bilhões (2,5%) em 2016, o qual diminiu para R$ 118,4 bilhões (1,8%) em 2017.

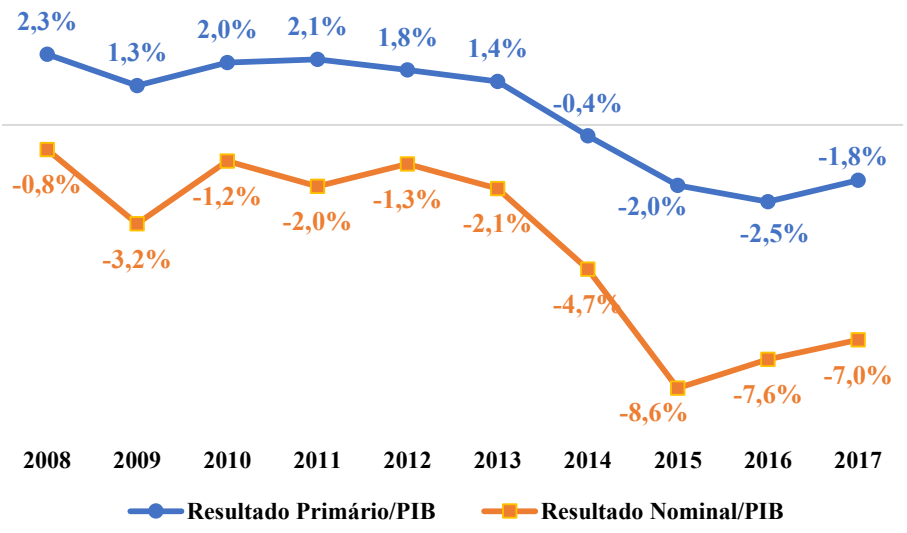
Já o resultado nominal passou de déficit de R$ 24,9 bilhões (-0,8%) em 2008 para déficit de R$ 513,9 bilhões (-7,6%) em 2015, o maior do período analisado, o qual decresceu para déficit de 459,3 bilhões (-7,0%) em 2017. No período, os juros nominais passaram de R$ 96,1 bilhões em 2008 (3,1%) para R$ 340,9 bilhões (5,2%) em 2017. Apesar da melhora do resultado fiscal em 2017 com relação ao ano anterior, houve deterioração do resultado fiscal primário e nominal no período de dez anos de 2008 a 2017, respectivamente, da ordem de 4,1% e 6,2% do PIB.

Resultado Primário e Nominal do Governo Central – 2008 a 2017 (R$ bilhões)



Fontes: STN e Bacen.

Resultado Primário e Nominal do Governo Central – 2008 a 2017 (% do PIB)



Fontes: STN e Bacen.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Apresenta-se a seguir a evolução da previsão de receitas e despesas primárias em confronto com a realização das receitas e despesas realizadas no exercício de 2017.

Previsão e Resultado Primário do Governo Central – 2017

R$ milhões

Discriminação	LOA 2017	Avaliação do 1º Bimestre	Avaliação Extemporânea de Março	Avaliação do 2º Bimestre	Avaliação do 3º Bimestre	Avaliação do 4º Bimestre	Avaliação do 5º Bimestre	Avaliação Extemporânea Dezembro	Realizado
I. RECEITA TOTAL	**1.422.815**	**1.367.475**	**1.378.810**	**1.386.024**	**1.380.233**	**1.372.463**	**1.379.714**	**1.378.823**	**1.383.082**
I.1. Receita Administrada pela RFB, exceto RGPS	881.588	848.846	850.071	841.685	832.886	824.000	827.494	831.761	835.564
I.2. Incentivos Fiscais	0	-1.321	-1.321	-1.321	-1.321	-1.321	-1.321	-1.379	-1.379
I.3. Arrecadação Líquida para o RGPS	381.110	371.737	371.737	375.599	374.020	375.590	375.280	375.541	374.785
I.4. Outras Receitas	160.119	148.213	158.323	170.061	174.648	174.193	178.261	172.900	174.112
II. TRANSFERÊNCIAS POR REPARTIÇÃO DE RECEITA	**235.358**	**234.787**	**234.788**	**234.916**	**230.709**	**227.845**	**230.120**	**228.792**	**228.335**
III. RECEITA LÍQUIDA (I - II)	**1.187.458**	**1.132.688**	**1.144.022**	**1.151.108**	**1.149.525**	**1.144.617**	**1.149.594**	**1.150.031**	**1.154.746**
IV. DESPESAS	**1.326.450**	**1.329.857**	**1.283.022**	**1.289.865**	**1.288.525**	**1.303.617**	**1.308.594**	**1.304.028**	**1.279.008**
IV.1. Benefícios da Previdência	562.369	560.569	560.569	559.770	559.770	559.752	561.128	561.403	557.235
IV.2. Pessoal e Encargos Sociais	284.058	282.973	282.973	283.073	284.472	284.374	284.891	285.011	284.041
IV.3. Outras Desp. Obrigatórias	203.806	210.099	204.819	209.255	213.192	213.725	210.109	205.198	185.190
IV.4. Despesas com Controle de Fluxo do Poder Executivo	276.216	276.216	234.661	237.768	231.092	245.767	252.466	252.415	252.541
V. FUNDO SOBERANO DO BRASIL	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
VI. PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL (III - IV + V)	**-138.992**	**-197.169**	**-139.000**	**-138.757**	**-139.000**	**-159.000**	**-159.000**	**-153.997**	**-124.261**
VII. AJUSTE METODOLÓGICO - ITAIPU	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**4.462**
VIIi. AJUSTE METODOLÓGICO - ITAIPU	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**3.116**
IX. DISCREPÂNCIA ESTATÍSTICA	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**-1.758**
X. PRIMÁRIO ABAIXO DA LINHA (VI+VII+VIII)	**-138.992**	**-197.169**	**-139.000**	**-138.757**	**-139.000**	**-159.000**	**-159.000**	**-153.997**	**-118.442**

Fontes: RFB, SOF e STN.

Com relação à previsão da LOA 2017, observa-se que tanto a receita primária total quanto a receita primária líquida realizada no exercício de 2017 foram inferiores em 2,8%, embora tenha ocorrido elevação de receita na maioria das reavaliações. De outra parte, as despesas realizadas no exercício foram menores do que aquelas fixadas na LOA em 3,6%.

2.3.5 Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios

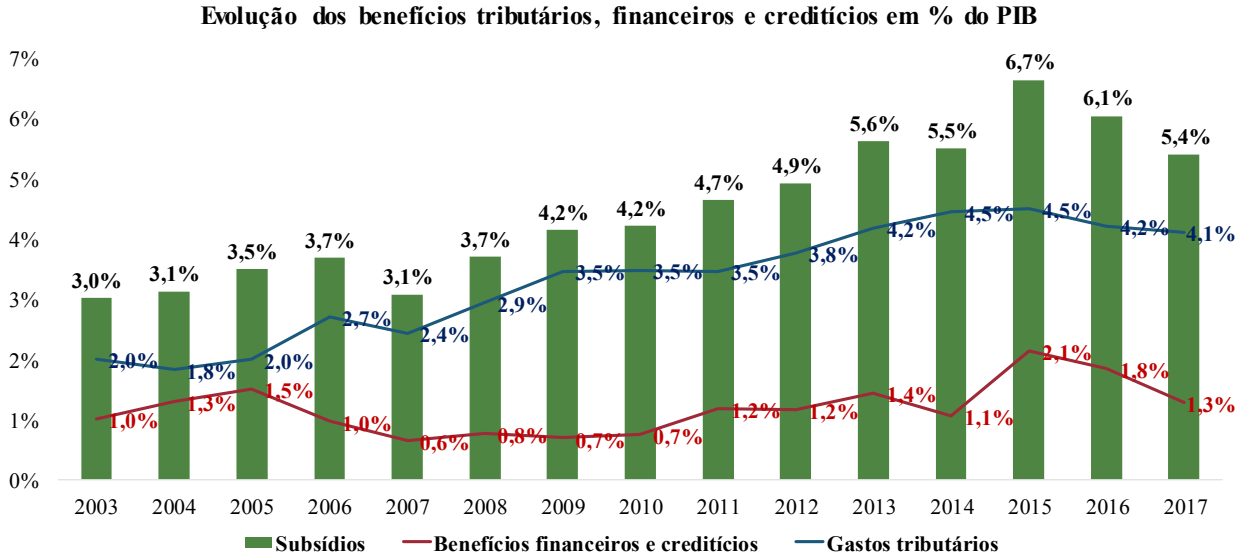
O art. 165, § 6º, da Constituição Federal, dispõe que o projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo do efeito sobre as receitas e despesas decorrente dos benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia.

Essa exigência constitucional expressa a aplicação do princípio da transparência orçamentária aos benefícios tributários, financeiros e creditícios, propiciando um debate mais amplo sobre a alocação de recursos públicos no âmbito do Congresso Nacional por ocasião da elaboração do orçamento anual.

Em 2017, estes benefícios atingiram o montante projetado de R$ 354,72 bilhões, correspondendo a 30,72% sobre a receita primária líquida e a 5,4% do PIB. Foram R$ 270,40 bilhões de benefícios tributários e R$ 84,32 bilhões de benefícios financeiros e creditícios.

O gráfico a seguir apresenta a evolução dos benefícios tributários, financeiros e creditícios (subsídios) em percentual do PIB. A soma desses subsídios passou de 3,0% do PIB em 2003 para 5,4% em 2017, atingindo o máximo de 6,7% em 2015. Nos últimos dois anos, houve sucessivas reduções nos subsídios, como resultado da redução dos custos de oportunidade dos benefícios financeiros e creditícios e de política de reoneração de tributos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.



Fonte: MF/SEFEL e MF/RFB

Os benefícios tributários, apesar de sua importância, de seu volume e do impacto no resultado primário, não são tratados no orçamento nem como despesas, nem como perda de receitas.

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 estas operações e as praticadas pelo mercado e seguem metodologia própria.

Além dessas análises, esta seção apresenta aspectos específicos em atendimento a leis e acórdãos do TCU, a saber:

- Benefícios relacionados ao BNDES (Acórdão 3.071/2012-TCU-Plenário, Ministro-Relator Aroldo Cedraz);
- Avaliação do Fundo de Financiamento Estudantil – Fies (Acórdão 3.071/2012-TCU-Plenário, Ministro-Relator Aroldo Cedraz);
- Benefícios relacionados à Lei 8.313/1991 – Lei Rouanet (§ 3º do art. 20 da Lei 8.313/1991);
- Impactos fiscais relacionados a empréstimos e financiamentos concedidos com recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social (Parágrafo único do art. 49 da Lei Complementar 101/2000).

Destaca-se que os benefícios tributários, financeiros e creditícios, em geral, representam distorções ao livre mercado e resultam, de forma indireta, em sobrecarga fiscal maior para os setores não beneficiados. Além disso, em um contexto de restrição fiscal, como o enfrentado atualmente pela União, os valores associados a esses benefícios devem ser considerados com maior atenção em virtude do seu impacto nas contas públicas.

2.3.5.1 Benefícios Tributários

Em 2017, foram instituídas novas desonerações tributárias cuja estimativa de impacto na arrecadação, conforme cálculo da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), alcançou o montante de R$ 0,7 bilhão. A estimativa para os próximos exercícios é a seguinte: R$ 18,7 bilhões, em 2018, R$ 21,1 bilhões, em 2019, e R$ 23,8 bilhões, em 2020.

Parte dessas desonerações são enquadradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil no conceito de "gastos tributários" e, assim, incluídas no Demonstrativo de Gastos Tributários,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

documento produzido por aquela secretaria em atendimento ao § 6º do art. 165 da Constituição Federal. Esclarece-se, assim, que nesta seção será objeto de análise apenas os gastos tributários.

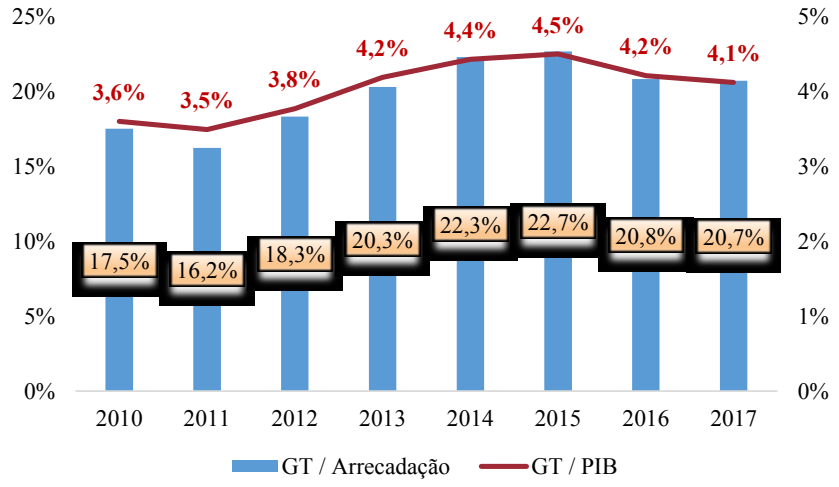
O Demonstrativo de Gastos Tributários relativo a 2017, encaminhado pela RFB, apresenta o valor total de renúncia tributária projetado para o exercício no montante de R$ 270,4 bilhões.

De 2013 a 2017, a estimativa de gastos tributários apresentou crescimento nominal de cerca de 21,1%. Em relação ao volume dos benefícios projetados para 2016 (R$ 263,7 bilhões), praticamente os valores se equivalem, tendo em vista que o pequeno crescimento nominal de cerca de 2,5% é similar à taxa de inflação no período medida pelo IPCA (2,95%).

As renúncias que apresentaram maiores variações no período de 2013 a 2017 foram aquelas incidentes sobre os seguintes tributos: Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – Cide (+ 362%), Imposto sobre a Renda Pessoa Física – IRPF (+48%), Imposto sobre a Renda Retido na Fonte – IRRF (+46%) e Imposto sobre Propriedade Territorial Rural – ITR (+30%).

A seguir, demonstra-se a evolução dos gastos tributários em percentual da arrecadação e do PIB no período de 2010 a 2017. Observa-se um crescimento de 0,5 p.p. e de 3,2 p.p., respectivamente, nas relações gastos tributários/PIB e gastos tributários/arrecadação no período analisado. Ressalta-se, entretanto, que após 2015, o volume dos gastos tributários tem apresentado uma redução, tanto como percentual do PIB quanto em relação à arrecadação, notadamente em função da diminuição do benefício da Desoneração da Folha de Salários (R$ 10,6 bilhões em 2016 e R$ 11,9 bilhões em 2017), provocada pelo aumento das alíquotas de contribuição previdenciária, conforme estabelecido pela Lei 13.161/2015.

Gastos tributários (GT), em percentual da arrecadação total e do PIB



Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB).

(1) Valores projetados das renúncias tributárias para 2016 e 2017

Em que pese a queda do volume dos gastos tributários em percentual da arrecadação em 2017 (20,7%), ainda se revela um patamar preocupante no atual quadro fiscal, em razão do contexto de crise das finanças federais com recorrentes e elevados déficits das contas públicas desde 2015. Significa dizer, em outros termos, que o crescimento das desonerações federais desde o exercício de 2011 acarretou perdas com receitas federais, trazendo impacto direto na capacidade financeira do Estado para financiar as políticas públicas inseridas no orçamento da União.

Ressalta-se que a participação da renúncia no total dos recursos públicos alocados em algumas funções orçamentárias é significativa. Por exemplo, a renúncia tributária associada à função Habitação representa 99,4% do total de recursos direcionados à área (renúncias tributárias mais despesas executadas no OFSS – incluindo a despesa liquidada de 2017 e as despesas inscritas em restos a pagar não processados no exercício). Nas funções Comércio e Serviços e Indústria, as renúncias representam 96,4% e 93,3% do total de recursos, respectivamente. Além disso, nas funções

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Energia, Ciência e Tecnologia e Agricultura, os valores renunciados superam 50% dos montantes dos gastos totais. Assim, as análises sobre a atuação governamental nesses setores devem, necessariamente, incluir as renúncias de receitas como fonte de financiamento público.

A tabela a seguir especifica as dez renúncias tributárias mais significativas, por ordem de materialidade e os respectivos valores projetados para 2017. Destaca-se o Simples Nacional (regime de tributação diferenciado para microempresas e empresas de pequeno porte, instituído pela Lei Complementar 123/2006) como o maior gasto tributário, cujo montante alcançou cerca de 27,95% do total dessas renúncias.

Ranking gastos tributários – projeções 2017

Valores em R$ milhões

Classificação	Gasto Tributário	Valor	Participação no total (%)
1	Simples Nacional	75.567	27,95%
2	Rendimentos Isentos e Não Tributáveis - IRPF	28.039	10,37%
3	Agricultura e Agroindústria - Desoneração Cesta Básica	23.840	8,82%
4	Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio	21.630	8,00%
5	Entidades Sem Fins Lucrativos - Imunes / Isentas	21.203	7,84%
6	Deduções do Rendimento Tributável - IRPF	17.537	6,49%
7	Desoneração da Folha de Salários	13.336	4,93%
8	Benefícios do Trabalhador	10.975	4,06%
9	Medicamentos, Produtos Farmacêuticos e Equipamentos Médicos	9.296	3,44%
10	Desenvolvimento Regional	6.925	2,56%
11	Outros (54 gastos tributários com valores menores do que R$ 7 bilhões)	42.050	15,54%
	Total	**270.399**	**100%**

Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), conforme Nota Audit/Diaex nº 37, de 29/3/2018.

Especificamente com relação aos benefícios tributários incidentes sobre a contribuição previdenciária, observa-se, conforme a tabela seguinte, um incremento de cerca de 28% entre 2013 e 2017. Quanto às principais modalidades, destacam-se o "Simples Nacional" e a "Desoneração da Folha de Salários". Não obstante, cabe destacar um pequeno crescimento, em termos nominais (1%) do valor total desses benefícios no exercício de 2017 em cotejo com o exercício de 2016, representando uma leve queda real, considerando que a inflação medida pelo IPCA no período atingiu 2,95%. Essa queda real pode ser atribuída ao montante total referente à "Desoneração da Folha de Salários", que diminuiu em cerca de 8%.

Renúncias previdenciárias - 2013 a 2017

R$ milhões

Modalidade	2013 (1)	2014(1)	2015(1)	2016(2)	2017(2)	2017/2016	2017/2013
Copa do Mundo	1,5	2,9			-	-	-
Desoneração da Folha de Salários	12.284,3	22.107,3	25.199,1	14.546,6	13.336,3	-8%	9%
Dona de Casa	203,4	224,7	217,4	216,1	222,1	3%	9%
Entidades Filantrópicas	8.720,0	10.428,2	9.754,9	10.236,5	10.517,7	3%	21%
Exportação de Produção Rural	4.483,9	4.638,5	5.940,7	6.040,1	6.557,6	9%	46%
MEI - Microempreendedor Individual	786,4	990,9	1.404,1	1.676,1	2.060,9	23%	162%
Olimpíada	22,6	28,7	57,1	69,5	3,7	-95%	-84%
Simples Nacional	18.266,5	19.535,0	22.494,6	23.765,7	24.418,7	3%	34%
Total	**44.768,6**	**57.956,2**	**65.067,9**	**56.550,6**	**57.117,1**	1%	28%

Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB).

(1) Valores estimados.

(2) Valores projetados.

Ressalta-se que a análise da conformidade da instituição ou ampliação de renúncias de receitas tributárias em 2016, considerando o disposto no art. 14 da Lei Complementar 101/2000, será apresentada no item "4.1.2.9 Requisitos para instituição de renúncias de receitas".

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Avaliação dos programas decorrentes das leis de incentivo à Cultura

O § 3º do art. 20 da Lei 8.313/1991, conhecida como Lei Rouanet, atribuiu ao Tribunal de Contas da União a análise, no âmbito do Relatório sobre as Contas do Presidente da República, das ações de financiamento da cultura com recursos provenientes de renúncias de receita.

Por sua vez, a Lei 8.685/1993 (Lei do Audiovisual) estipula, em seu art. 4º, §5º, que não há óbice à utilização dos benefícios da referida lei conjuntamente com recursos previstos na Lei Rouanet, desde que o total dos incentivos para um determinado projeto não ultrapasse 95% do total do orçamento aprovado pela Agência Nacional do Cinema (Ancine).

Outro gasto tributário no setor foi criado por meio da Medida Provisória 2.228-1/2001, que prevê em seu art. 39, inciso X, a isenção da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine), incidente sobre a remessa ao exterior de importâncias relativas à exploração de obras cinematográficas ou videofonográficas no Brasil caso o remetente opte por aplicar 3% do valor da remessa em projetos nacionais independentes de obras cinematográficas, videofonográficas ou televisivas. A MP também prevê a possibilidade de dedução das quantias aplicadas na aquisição de cotas dos Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional (Funcines) no imposto de renda de pessoas físicas e jurídicas.

Esclarece-se que nem todo o valor captado pelos projetos culturais converte-se em renúncia fiscal, pois o valor da doação ou patrocínio pode ultrapassar os limites de dedução. Devido à forma de apuração do imposto de renda, a renúncia efetiva é divulgada pela Receita Federal com uma defasagem de tempo em relação às informações apresentadas pelos órgãos executores da política cultural. Nesse sentido, os valores dos gastos tributários, divulgados pela Receita Federal no Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT), podem diferir dos valores da captação de recursos obtidos pelos produtores culturais.

Além disso, o Ministério da Cultura (MinC) registra em seu sistema de informação a captação dos recursos à medida que os produtores culturais apresentam os devidos recibos (Comunicado de Mecenato), o que pode ultrapassar o ano fiscal. Assim, os valores totais da captação por exercício não são fechados em 31 de dezembro, fazendo com que ocorra diferença entre eles e os gastos tributários divulgados pela Receita Federal.

Nesse contexto, em 2017, a renúncia fiscal decorrente da captação de recursos com base nas leis de incentivo à cultura foi de R$ 1,5 bilhão, conforme apresentado na tabela abaixo, sendo a maior parte desse valor (78%) referente a benefícios concedidos com base na Lei Roaunet.

Renúncia fiscal decorrente da captação de recursos com base nas leis de incentivo à cultura no exercício de 2017

Em R$

Ano	Lei 8.313/91 – Lei Rouanet	Lei 8.685/93 – Lei do Audiovisual	MP 2.228-1/01	TOTAL
2017	R$ 1.177.641.610,44	R$ 238.050.015,21	R$ 88.179.686,61	R$ 1.503.871.312,26

Fonte: MinC e Ancine

O art. 18 da Lei Rouanet possibilita ao contribuinte, pessoa física ou pessoa jurídica, o abatimento, no imposto de renda (IR), do incentivo realizado em segmentos culturais determinados, nos limites e nas condições estabelecidos na legislação do IR vigente. A alocação dos recursos captados com base nesse artigo pode ser visualizada, por segmento cultural, na tabela a seguir. Na categoria "Outras" foram agrupados os segmentos de participação total pouco significativa.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Recursos renunciados por segmento cultural – art. 18 da Lei Rouanet

Em R$

Principais categorias Segmento cultural[1]	2016		2017	
	Captação	%[2]	Captação	%[2]
Teatro	292.328.689,98	30%	306.685.487,42	27%
Exposição de Artes Visuais	165.787.442,94	17%	152.575.722,58	13%
Música Instrumental	127.490.776,21	13%	128.085.804,98	11%
Música Erudita	100.813.722,38	10%	104.976.271,93	9%
Dança	67.769.080,36	7%	59.381.998,52	5%
Outras	229.066.353,82	23%	394.118.313,70	34,3%
Total	**983.256.065,69**	**100**	**1.145.823.599,13**	**100**

Fonte: SAV e SEFIC – Sistema SALIC. Dados coletados em 15/2/2018

Notas: 1) conforme § 3º do art. 20 da Lei 8.313/1991 e Portaria – MinC 116/2011, de 29/11/2011. Foram incluídos somente os segmentos que apresentaram captação efetiva de recursos em 2016 e/ou 2017; 2) percentual em relação ao total (captação do segmento dividido pelo total da captação).

O art. 18, § 3º, da Lei 8.313/1991 estabelece apenas oito categorias de segmentos culturais que devem ser contempladas pelos projetos que visam obter o benefício fiscal. Todavia, após recomendação no Relatório das Contas do Presidente da República de 2009 e determinação exarada por meio do Acórdão 1.385/2011-TCU-Plenário, de 25/5/2011, no sentido de disciplinar em ato normativo o detalhamento dos segmentos culturais que podem ser atendidos por meio da renúncia de receita criada pelo art. 18 da Lei Rouanet, foi publicada a Portaria – MinC 116/2011, de 29/11/2011, que regulamentou o dispositivo. Em seu art.1º, a portaria elenca os segmentos culturais das áreas de representação da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC), para os efeitos do § 3º do art. 18 e do art. 25 da Lei 8.313/1991. Diante disso, ao apreciar o relatório de monitoramento das determinações e recomendações exaradas pelo citado acórdão, este Tribunal, por meio do Acórdão 2.766/2012-TCU-Plenário, de 10/10/2012, considerou integralmente cumprida tal determinação.

O total captado com base no art. 18 da Lei 8.313/1991, no exercício de 2017, foi de R$ 1,14 bilhão, o que representa um incremento de 16,53% em relação ao captado no exercício anterior. Cumpre mencionar que não foram captados recursos no âmbito da Ancine com base no dispositivo. Os segmentos culturais de maior participação no exercício foram: "Teatro", "Exposição de Artes" e "Música Instrumental", cujos valores somados correspondem a 51,2% da captação total.

O art. 26 da Lei Rouanet autoriza, sem restrição em relação aos segmentos culturais beneficiados, a dedução parcial do imposto devido. No caso das pessoas jurídicas, pode ser deduzido 30% do patrocínio ou 40% da doação realizada e, para pessoas físicas, esses percentuais são duplicados. O total captado com fundamento nesse artigo alcançou, em 2017, o montante de R$ 31,6 milhões, incluídos os recursos captados no âmbito da Ancine (R$ 200 mil), o que representou um decréscimo de aproximadamente 25% em relação ao exercício anterior.

Os principais segmentos culturais beneficiados em 2017, com fulcro no art. 26 da Lei Rouanet, foram "Música Popular" e "Projeto educativo de artes visuais", que obtiveram, juntos, 81,7% dos recursos totais.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Recursos renunciados por segmento cultural – art. 26 da Lei Roaunet

Em R$

Principais categorias	2016		2017	
Segmento cultural[1]	Captação	%[2]	Captação	%[2]
Música Popular Cantada	21,26	50,3%	19,41	61,4%
Projeto educativo de artes visuais	18,24	43,2%	6,42	20,3%
Rádios e TVs Educativas não comerciais	0,00	0,0%	3,27	10,4%
Periódicos e outras publicações	0,56	1,3%	1,16	3,7%
Ações de formação e capacitação	1,29	3,1%	0,56	1,8%
Outras	0,88	2,1%	0,79	2,5%
Total	**42,23**	**100%**	**31,61**	**100,0%**

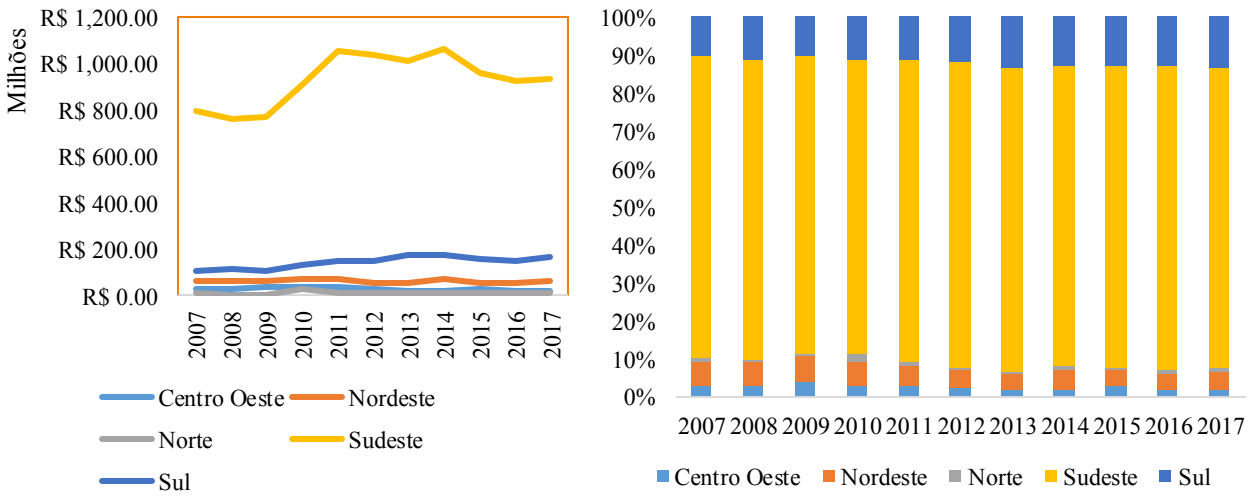
Fonte: SAV e SEFIC – Sistema SALIC. Dados coletados em 15/2/2018

Notas: 1) conforme Portaria – MinC 116/2011, de 29/11/2011. Foram incluídos somente os segmentos que apresentaram captação efetiva de recursos em 2014 e/ou 2015; 2) percentual em relação ao total (captação do segmento dividido pelo total da captação.

O art. 1º, inciso II, da Lei 8.313/1991 estabelece que o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) tem a finalidade de captar e canalizar recursos para o setor cultural, de modo a "promover e estimular a regionalização da produção cultural e artística brasileira, com valorização de recursos humanos e conteúdos locais". Dessa forma, cabe ao Pronac estimular a desconcentração da produção cultural e promover a distribuição regional equitativa dos recursos, em consonância, inclusive, com um dos objetivos fundamentais da República, que é o de reduzir as desigualdades sociais e regionais, conforme o art. 3º, III, da Constituição Federal.

No entanto, historicamente se verifica alta concentração de recursos aplicados na Região Sudeste do país. Segundo informações disponibilizadas pelo MinC e pela Ancine, o montante captado por essa região alcançou 78,8% dos recursos totais relativos à Lei Rouanet em 2017.

Regionalização da captação de recursos via Lei Rouanet (Lei 8.313/91)



Fonte: http://sistemas.cultura.gov.br/comparar/salicnet/salicnet.php. Acesso em 28/3/2018.

Elaboração: TCU/SecexEducação

Em relação aos incentivos fiscais concedidos pelas Leis 8.685/93 e 10.179/2001 e pela MP 2.228-1/01, que dizem respeito ao setor audiovisual, verifica-se que a concentração de recursos captados é ainda maior. De 2015 a 2017 a Região Sudeste concentrou 93% do total captado.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Recursos captados por região – Área Audiovisual

Região	Lei n. 8.685/93, MP 2.228-1/01 e Lei 10.179/2001 Produtor/Proponente			TOTAL [a]	% (a)/(b)
	2015	2016	2017		
Sudeste	R$ 212.900.736,30	R$ 234.574.553,75	R$ 304.960.246,44	R$ 752.435.536,49	93%
Sul	R$ 3.438.300,80	R$ 16.392.027,14	R$ 9.100.026,33	R$ 28.930.354,27	4%
Nordeste	R$ 4.360.000,00	R$ 4.937.747,02	R$ 5.145.223,94	R$ 14.442.970,96	2%
Centro-Oeste	R$ 3.285.743,47	R$ 3.771.302,00	R$ 7.024.205,11	R$ 14.081.250,58	2%
Norte	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 0,00	0%
Total [b]	R$ 223.984.780,57	R$ 259.675.629,91	326.229.701,82	R$ 809.890.112,30	

Fonte: Ancine

A tabela seguinte apresenta informações sobre a situação das prestações de contas (PC) dos recursos captados com amparo da Lei Rouanet, da Lei do Audiovisual e da Medida Provisória 2.228-1/2001, abrangendo também a atuação da Ancine.

Situação das prestações de contas referentes a processos relacionados aos incentivos fiscais do setor cultural

Valores em R$ milhões

Situação	Acumulado até 31/12/2016		Acumulado até 31/12/2017	
	Quantidade	Valor Captado	Quantidade	Valor Captado
PC não apresentadas	1.151	456,2	729	256,5
PC aguardando análise	17.750	8.890,7	10.957	7.297,8
PC em análise	1.830	1.814,6	6.243	4.591,8
PC não aprovadas	504	251,2	1.314	529,3
PC aprovadas	7.061	2.074,7	676	351,5
Total	**28.296**	**13.487,4**	**19.919**	**13.026,8**

Fonte: MinC (SAV e SEFIC) – Sistema SALIC e Ancine

Historicamente, o TCU tem destacado um problema crônico no Ministério da Cultura e na Ancine referente à análise intempestiva dos processos de prestação de contas sob responsabilidade dessas instituições, cujo quantitativo tem aumentando significativamente ao longo dos anos. Em 2014, 2015 e 2016, a quantidade de processos aguardando análise era de, respectivamente, 16.350, 16.266 e 17.750. Conforme dados da tabela acima, percebe-se que no exercício de 2017 houve uma redução de 6.793 processos na situação "PC aguardando análise", o que representa uma queda de aproximadamente 40% do número de processos desse tipo. Consequência disso, observa-se que a quantidade de processos na situação "PC em análise" aumentou 3,4 vezes em 2017 quando comparado com o exercício anterior. Destaca-se que, à medida que houve aumento do número de processos na situação "PC em análise", houve incremento de 238,7% no número de processos de TCE instaurados em 2017 em relação a 2016 (105/31), o que representa um possível débito aos cofres da União de, aproximadamente, R$ 84,7 milhões. De igual modo, de 2016 para 2017, houve aumento de 160,7% no número de processos na situação "PC não aprovadas", o que em valores monetários representa o montante de R$ 529,2 milhões.

Em 2017, no âmbito do processo TC 034.623/2016-7, que tratou de fiscalização na modalidade auditoria de conformidade, o TCU avaliou a adequação da aplicação dos recursos oriundos de renúncia fiscal da Lei 8.313/91 (Lei Rouanet). Consoante disposto no relatório de auditoria, a equipe de fiscalização encontrou indícios de impropriedades em todos os doze processos analisados. À época da auditoria, esses processos encontravam-se na situação "PC aguardando análise".

Conclui-se que os recursos decorrentes das leis de incentivo à cultura não estão sendo aplicados de maneira isonômica nas regiões brasileiras. Historicamente, há grande privilégio em relação à Região Sudeste, responsável por captar a maior parte dos recursos incentivados. Além disso, o aumento significativo de processos instaurados de TCE e de prestações de contas não aprovadas no exercício de 2017, que coincide com o fato de o MinC, nesse período, ter começado a dar vazão aos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

processos que estavam em situação "PC aguardando análise", indica que os recursos advindos de renúncia fiscal e destinados ao setor cultural não estão sendo aplicados adequadamente pelos executores dos projetos culturais incentivados.

2.3.5.2 Benefícios Financeiros e Creditícios

Os benefícios financeiros e creditícios são recursos destinados ao financiamento de atividades produtivas voltadas ao incremento do desenvolvimento regional e social, bem como para suporte a diversos setores da economia.

Os benefícios financeiros, conforme definição e metodologia constantes na Portaria 379/2006 do Ministério da Fazenda, alterada pela Portaria MF 57/2013, são desembolsos realizados por meio de equalizações de juros e preços, bem como assunção de dívidas decorrentes de saldos de obrigações de responsabilidade do Tesouro Nacional, cujos valores figuram no orçamento da União.

Conforme o citado normativo, os benefícios creditícios provêm de dispêndios originados de programas oficiais de crédito, operacionalizados por meio de fundos ou programas em instituições financeiras federais, a taxa de juros inferior ao custo de captação ou de oportunidade do governo federal, não figurando no orçamento da União.

A estimativa do montante dos benefícios financeiros (explícitos ou diretos) e creditícios (implícitos ou indiretos) é realizada pelo Ministério da Fazenda (MF) em função da deliberação do Acórdão 1.718/2005-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman, para fins de subsidiar o Relatório sobre as Contas do Presidente da República. A responsabilidade por sua elaboração é da Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria (Sefel) desde 13/3/2017.

Concernente ao cálculo dos subsídios implícitos da União, a metodologia aplicada faz com que a estimativa do patrimônio líquido (PL) do ano seja calculada mensalmente a partir da estimativa do PL do mês anterior. Assim, a curva do PL estimado segue uma trajetória definida somente pelo PL inicial, pelas taxas de juros correspondentes ao custo de oportunidade do Tesouro Nacional em cada mês e pelos eventos que afetam o PL que não decorrem das taxas de juros das operações. A propósito, a Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE) enfatiza que o cálculo do subsídio implícito se baseia na diferença entre a valorização que o PL estimado do fundo teria alcançado caso fosse remunerado pelo custo de oportunidade do Tesouro e a evolução do PL efetivamente ocorrida.

Destaca-se que a definição do custo de oportunidade do Tesouro Nacional refere-se ao custo médio das emissões em oferta pública da dívida pública mobiliária federal interna verificado nos últimos doze meses. Em 2017, o referido custo foi de 11,53%, inferior em 2,65 p.p. ao de 2016, que foi de 14,18%, em linha com o recuo de 4,0 p.p. na taxa básica de juros da economia.

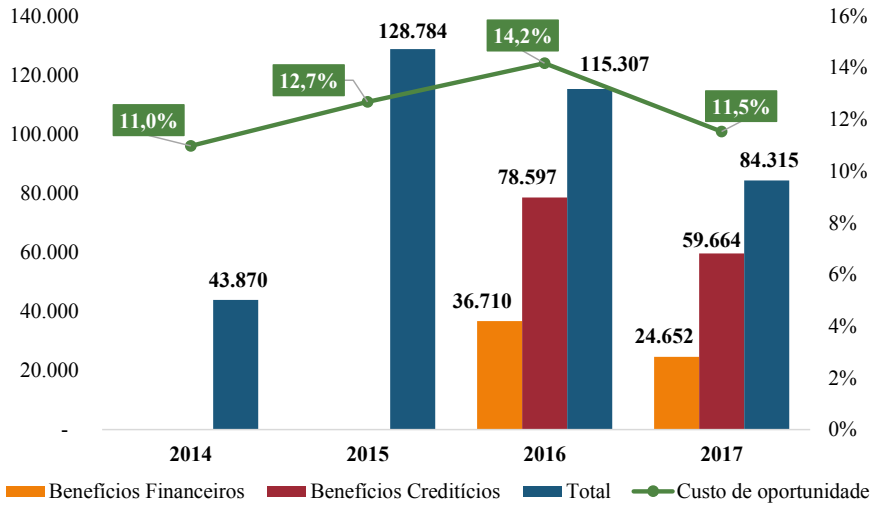
Em virtude de atualização de saldos e movimentações feitas pelo programa Pronaf, o valor referente aos benefícios financeiros e creditícios no exercício de 2016 foi alterado de R$ 106.893 milhões para R$ 115.307 milhões.

O gráfico a seguir apresenta a evolução dos benefícios financeiros e creditícios desde 2014. Em 2015, esses benefícios foram quase triplicados, passando de R$ 43.870 milhões para R$ 128.784 milhões em função do aumento do custo de oportunidade do TN e, principalmente, pela ampliação dos diversos programas beneficiados. A pequena redução observada em 2016 foi resultado de diminuição dos valores concedidos, apesar de pequeno aumento do custo de oportunidade do TN. A redução observada em 2017 se deveu tanto pela redução do custo de oportunidade do TN como do volume de benefícios concedidos. Apesar da redução em 2016 e 2017, o valor concedido em 2017 foi quase o dobro do concedido em 2014.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Evolução dos benefícios financeiros e creditícios

Valores em R$ milhões



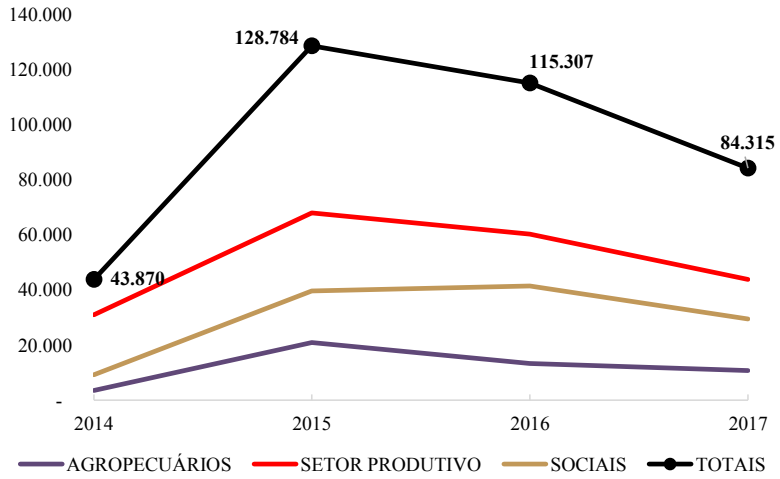
Fonte: SEFEL-MF

Nota: nos exercícios de 2014 e 2015, o Minisério da Fazenda não apresentou os valores dos benefícios financeiros e creditícios separadamente, por essa razão o gráfico demonstra apenas o valor consolidado desses benefícios.

Como pode-se observar no gráfico a seguir, o crescimento entre 2014 e 2015 ocorreu em todos os segmentos. Em 2016, houve pequenas reduções nos programas agropecuários e do setor produtivo e leve crescimento nos programas sociais. Em 2017, a redução ocorreu em todos os segmentos.

Evolução dos benefícios financeiros e creditícios por segmento

Valores em R$ milhões



Fonte: SEFEL-MF

A tabela a seguir detalha os dados do gráfico anterior, demonstrando que todos os segmentos contribuíram para a redução de 26,9% entre 2016 e 2017.

Evolução dos benefícios financeiros e creditícios por segmento

Valores em R$ milhões

Setores Econômicos	2014	2015	2016	2017	2017/2016
Agropecuários	3.534	20.976	13.398	10.828	-19,2%
Produtivo	31.072	68.109	60.345	43.947	-27,2%
Sociais	9.264	39.699	41.565	29.541	-28,9%
Totais	**43.870**	**128.784**	**115.307**	**84.315**	**-26,9%**

Fonte: SEFEL-MF

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Em 2017 foram beneficiados mais de 30 fundos ou programas. A tabela a seguir apresenta os oito fundos ou programas que foram beneficiados com os maiores valores, totalizando mais de 85% do total. O segmento produtivo foi responsável pela metade destes programas, com destaque para o BNDES, beneficiário de 27,96% (mais de um quarto do total), considerando os 9,38% do PSI, por ele administrado, e os 18,58% dos empréstimos da União ao banco. Os fundos sociais que mais receberam benefícios em 2017 foram o FAT, com R$ 15,05 bilhões, apresentando pequena queda de 5,2% em relação a 2016 e o Fies, com R$ 7,58 bilhões, apresentando redução de 33,7% em relação a 2016. O único programa agropecuário que aparece entre os oito maiores é o Pronaf – Equalização, representando apenas 4,85% do total.

Principais Fundos e Programas Beneficiados

Valores em R$ milhões

		Percentual		
Fundos/Programas	**Benefícios**	**Individual**	**Acumulado**	**Segmento**
Empréstimos da União ao BNDES	15.662	18,58%	18,58%	Produtivo
Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT	15.053	17,85%	36,43%	Social
Fundos Constitucionais de Financiamento - FNE, FNO e FCO	13.397	15,89%	52,32%	Produtivo
Programa de Sustentação do Investimento - PSI	7.908	9,38%	61,70%	Produtivo
Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - Fies	7.583	8,99%	70,69%	Social
Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT	4.933	5,85%	76,54%	Produtivo
Pronaf - Equalização	4.089	4,85%	81,39%	Agropecuário
Programa Minha Casa Minha Vida - MCMV	3.618	4,29%	85,68%	Social

Fonte: SEFEL-MF

Ante todo o exposto, verificou-se no exercício de 2017 que os benefícios financeiros e creditícios da União alcançaram o valor de R$ 84,32 bilhões e tiveram uma redução de 34,5% em relação a 2016, em decorrência tanto da redução do custo de oportunidade do tesouro de 2,65 p.p. como da redução dos benefícios concedidos.

2.3.5.3 Regionalização dos Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios

O art. 165, § 6º, da Constituição Federal, exige a demonstração dos efeitos decorrentes dos benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia sobre receitas e despesas, considerando inclusive os impactos nas regiões brasileiras, uma vez que são instrumentos também expressamente previstos no art. 43, § 2º, c/c o art. 3º, inciso III, da Carta Magna, para redução das desigualdades regionais.

Assim, no que concerne à regionalização das renúncias de receitas federais no exercício, os números apresentados demonstram que a distribuição seguiu o mesmo padrão de anos anteriores, com maior participação da Região Sudeste, a qual ficou com 48,7% do total das renúncias em 2017, enquanto a Região Centro-Oeste teve a menor participação no total dos benefícios, no percentual de 11,2%, conforme tabela a seguir.

Renúncias de receitas federais – regionalização – 2017

R$ milhões

Benefícios	**Norte**	**Nordeste**	**Centro-Oeste**	**Sudeste**	**Sul**	**Total**
Tributários	29.478	36.468	30.042	134.357	40.055	**270.399**
Financeiros e Creditícios	7.092	20.909	9.688	28.873	17.753	**84.315**
Total	**36.570**	**57.377**	**39.730**	**163.230**	**57.808**	**354.715**
Participação	**10,3%**	**16,2%**	**11,2%**	**46,0%**	**16,3%**	**100,0%**

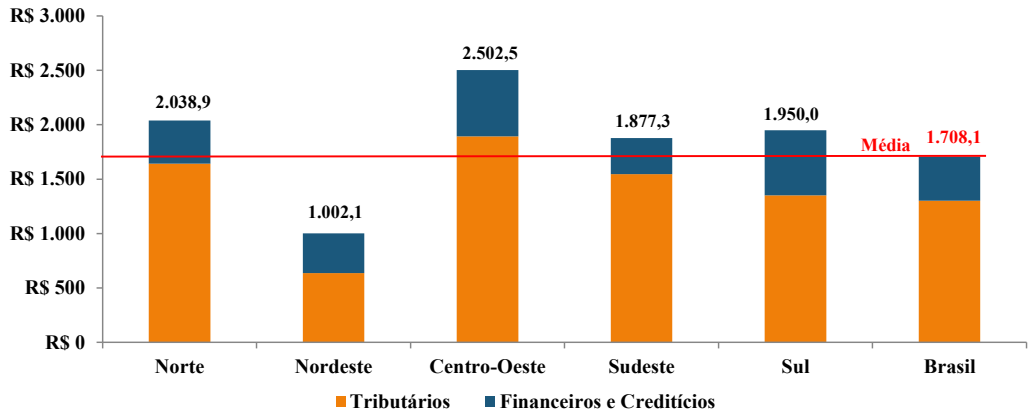
Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE).

Para fins de análise mais acurada da regionalização das renúncias, convém considerar também os quantitativos populacionais das regiões brasileiras, com vistas a permitir a aferição dos benefícios regionalizados *per capita*. Assim, conforme o gráfico seguinte, observa-se que a região centro-oeste apresenta o maior valor *per capita*, ou seja, R$ 2.502,5 por habitante, alcançando um

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

valor 47% superior à média do país (R$ 1.708,1 por habitante). O extremo inferior é ocupado pela região nordeste, com R$ 1.002,1 por habitante, o que representa apenas 59% daquela média.

Comparativo das renúncias per capita – regionalização – 2017



Fontes: Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Ao se considerarem exclusivamente os gastos tributários de natureza social, ou seja, associados às funções Assistência Social, Saúde, Trabalho, Educação, Cultura, Direitos da Cidadania, Habitação e Desporto e Lazer, observa-se a seguinte distribuição *per capita*, em 2017: Sudeste, R$ 884; Centro-Oeste, R$ 580; Sul, R$ 575; Nordeste, R$ 220 e Norte, R$ 161. Ou seja, verifica-se uma forte concentração desses gastos indiretos no sudeste em detrimento ao norte e ao nordeste, os quais apresentam menores indicadores econômicos e sociais, e que ficaram bem abaixo da média do país, de R$ 571 *per capita*, considerando-se as referidas funções da área social.

Portanto, a distribuição *per capita* dos benefícios fiscais de caráter social indica um baixo impacto das renúncias de receita na redução das disparidades regionais e sociais. Isso se pode atribuir, essencialmente, ao mecanismo de geração das renúncias tributárias, em regra, associadas à maior presença dos agentes econômicos relacionados à produção e à renda localizados nas regiões mais desenvolvidas do país, o que resulta na reduzida participação dos benefícios nas demais regiões, não se alinhando, assim, ao propósito de redução das desigualdades regionais e sociais estabelecido como objetivo fundamental na Carta Magna.

2.3.5.4 Empréstimos e Financiamentos com recursos do Orçamento da União

A Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) prescreve no parágrafo único do art. 49 que a prestação de contas da União deverá conter demonstrativos do Tesouro e das agências financeiras oficiais de fomento com a especificação dos empréstimos e financiamentos concedidos com recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e avaliação do impacto fiscal das suas atividades no exercício.

Para efeito desta seção, o Aviso nº 1 GAB-MIN-VR/TCU, de 22/11/2017, em seu inciso w.1, declara que "considera-se impacto fiscal o montante líquido entre os valores repassados pelo Tesouro Nacional para fundos e programas para custeio de empréstimos e financiamentos concedidos com recursos dos OFSS, realizados por instituições financeiras oficiais de fomento, e os valores restituídos ao Tesouro no exercício decorrentes dessas operações, sob o regime de caixa".

Os valores aqui apresentados diferem dos contidos na seção "2.3.5.2 Benefícios Financeiros e Creditícios", que seguem metodologia descrita na Portaria MF 379, de 13/11/2006, alterada pela Portaria MF 57, de 27/2/2013, que usa o critério de custo de oportunidade.

A Prestação de Contas do Presidente da República do exercício de 2017, na seção 2.4.8, informou que, naquele exercício, o Tesouro Nacional repassou às agências financeiras um total de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

R$ 30.706,63 milhões e recebeu R$ 11.033,52 milhões, resultando no valor líquido de R$ 19.673,11 milhões.

A tabela a seguir apresenta os valores repassados pelo Tesouro Nacional às instituições financeiras e os respectivos reembolsos das instituições financeiras dos empréstimos/financiamentos discriminados por fundo/programa com recursos do Orçamento da União em 2017, com base no regime de caixa.

Despesas com recursos do Tesouro Nacional em 2016

Valores em R$ milhões

Agência oficial de fomento	Fundo / Programa	Valor repassado pelo Tesouro Nacional (A)	Valor restituído ao Tesouro Nacional (B)	Montante Líquido (A – B)
BB	PROEX	1.143,66	1.385,65	-242,00
BB	PRONAF	53,14	61,28	-8,10
BASA	PRONAF	0,66	1,51	-0,90
BNB	PRONAF	-	13,31	-13,30
BASA	FDA	0,00	362,10	-362,10
BB	INCRA	115,90	7,40	108,50
BB	FUNCAFÉ	3.271,50	4.100,80	-829,30
BB	FTRA	192,30	154,70	37,60
BB	FNDE	241,10	338,90	-97,80
BB	FDCO	320,00	23,40	296,60
BB	FMM	2.297,60	2.663,10	-365,50
BNDES	FNC	700,00	30,50	669,50
BNDES	FNMC	23,20	30,80	-7,60
CEF	FIES	20.845,00	1.025,10	19.819,90
CEF	PNAFM	90,00	0,00	90,00
CEF	CCCPM	249,60	240,70	8,80
CEF	FUNGETUR	66,80	18,40	48,40
FINEP	FNDCT	899,60	560,10	339,50
FINEP	MCTIC	196,80	15,90	181,00
TOTAL		**30.706,63**	**11.033,52**	**19.673,11**

Fonte: PCPR 2017 – Seção 2.4.8 à página 177

Estes empréstimos e financiamentos são custeados com recursos do Orçamento da União, geridos pelo Tesouro Nacional e administrados pelas seguintes agências financeiras: Banco da Amazônia S/A (Basa); Banco do Brasil S/A (BB); Banco do Nordeste do Brasil S/A (BNB); Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); Caixa Econômica Federal (CEF); e Financiadora de Estudos e Projetos (Finep).

Estas agências administram diversos programas e fundos:

- Proex - Programa de Financiamento às Exportações;
- Pronaf - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar;
- FDA - Fundo de Desenvolvimento da Amazônia;
- Programas/Fundos do Incra - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária;
- Funcafé - Fundo de Defesa da Economia Cafeeira;
- FTRA - Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra;
- FDNE - Fundo de Desenvolvimento do Nordeste;
- FDCO - Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste;
- FMM - Fundo da Marinha Mercante;
- FNC - Fundo Nacional da Cultura;
- FNMC - Fundo Nacional sobre Mudança do Clima;
- Fies - Fundo de Financiamento Estudantil;
- PNAFM - Programa Nacional de Apoio à Modernização Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros;
- CCCPM - Caixa de Construções de Casas para o pessoal da Marinha;
- Fungetur - Fundo Geral de Turismo;
- FNDCT - Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

- Programas/Fundos do MCTIC - Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações.

Para efeito de comparação, o valor líquido de R$ 19,67 bilhões do impacto fiscal em 2017 corresponde a 1,70% do total de R$ 1.154,75 bilhões da receita líquida da União em 2017, conforme apresentado no Relatório do Tesouro Nacional de janeiro de 2018 na página oficial da Secretaria do Tesouro Nacional.

Em 2017, o Fies foi responsável por 100,75% da despesa líquida total em virtude de os demais fundos e programas terem devolvido mais recursos do que receberam do Tesouro Nacional, resultando em despesa líquida negativa.

Cabe relatar que o FNDE informou que foi arrecadado pelo Fies em 2017, referente a amortização e juros pagos pelos beneficiários, o valor de R$ 1.525,0 milhões. Este valor é diferente do que consta da tabela anterior, informada na PCPR-2017, cujo valor arrecadado foi de R$ 1.025,1 milhões. Para esclarecer essa diferença, a equipe do TCU executou consulta no sistema Tesouro Gerencial e verificou que além do valor de R$ 499,9 milhões, deixou-se de ser computado também como devolução dos empréstimos e financiamentos do Fies para o Tesouro o montante de R$ 76,1 milhões, o que ampliou a diferença de R$ 499,9 milhões para R$ 576,0 milhões, assim especificados:

- R$ 499,9 milhões referentes a retorno de juros na Unidade Orçamentária 26298 – FNDE;
- R$ 74,5 milhões referentes a remuneração de depósitos bancários;
- R$ 1,0 milhão referente a juros de títulos de renda;
- R$ 0,6 milhão referente a multas e juros.

O FNDE informou que, apesar de contabilizado na Unidade Orçamentária 26298, o valor de R$ 499,9 milhões é referente aos juros pagos pelos alunos. Os demais valores correspondem à remuneração de depósitos bancários e aplicações das disponibilidades do Fies.

Pelo que é especificado no art. 49 da LRF, verifica-se que a PCPR 2017 deixou de registrar o montante de R$ 576,0 milhões no conjunto dos valores restituídos do Fies ao TN. Ao considerar tal diferença, o valor correto equivale a R$ 1.601,1 milhões e não como constou da PCPR 2017 – R$ 1.025,1 milhões. Como resultado, o montante total do impacto líquido desses empréstimos e financiamentos feitos pelo Tesouro foi de R$ 19.072,11 milhões em vez de R$ 19.673,0 milhões como consta em 2017.

Pelo exposto, propõe-se ao Tribunal recomendar ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, em conjunto com o Ministério da Fazenda e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, que informe na Prestação de Contas do Presidente da República os valores de todas as rubricas (amortização, juros, multas e outras) referentes à restituição ao Tesouro Nacional dos recursos do Fies e demais fundos ou programas anualmente decorrentes de empréstimos e financiamentos concedidos com recursos do orçamento fiscal e da seguridade social, em atenção aos princípios da publicidade (art. 37 da Constituição Federal) e da transparência (art. 1º, § 1º da LRF) e considerando o disposto no art. 49 da LRF.

2.3.5.5 Benefícios creditícios concedidos pela União ao BNDES

Esta seção analisa a parte dos benefícios creditícios relacionados na seção 2.3.5.2 que foram decorrentes das operações financeiras realizadas por meio do BNDES. Dada a relevância dessas operações, o Acórdão 3.071/2012-TCU-Plenário determinou que a PCPR destacasse, para os benefícios concedidos, os valores relativos a 2017, as projeções para os quatro exercícios seguintes e o impacto sobre as dívidas bruta e líquida da União desde 2008.

Os benefícios decorrentes dessas operações resultam da diferença entre o custo incorrido pelo Tesouro Nacional na captação dos recursos repassados ao BNDES e o rendimento que o BNDES

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

recebe dos tomadores dos empréstimos concedidos. Isso ocorre em razão das taxas de juros cobradas pelo BNDES nos empréstimos e financiamentos concedidos serem inferiores às praticadas pelo mercado para a aquisição dos títulos do Tesouro Nacional.

Os benefícios creditícios decorrentes das operações realizadas por meio dos empréstimos da União ao BNDES totalizaram R$ 15.662 milhões em 2017, correspondendo a 28% do total de R$ 84.315 milhões dos benefícios financeiros e creditícios referentes a todas as agências de fomento em 2017. Apesar de ser ainda expressivo o volume desses subsídios, houve queda de 46,3% em relação ao observado em 2016, tanto em função da redução dos valores emprestados como também pela redução da diferença entre as taxas de juros recebidos dos empréstimos e a taxa média de juros pagos pelo Tesouro Nacional na captação de recursos junto ao mercado. A tabela a seguir mostra a comparação entre 2016 e 2017.

Subsídios administrados pelo BNDES

Valores em R$ milhões

Ano	Subsídio
2016	29.146
2017	15.662
Var 2016-2017	-46,3%

Fonte: NT SEI nº 5/2018/COEF/SUFIL/SEFEL-MF

A tabela a seguir apresenta as estimativas dos subsídios futuros relativos aos contratos ativos durante toda a sua duração, destacando os próximos quatro anos. Como se referem a vários anos, os valores apresentados somam os valores presentes de cada parcela, utilizando as taxas de juros projetadas para os próximos anos. As projeções elaboradas nas PCPRs 2016 e 2017 demonstraram redução nessas estimativas entre 2016 e 2017, não só pela redução nas estimativas de valores a serem emprestados como também pela redução do custo de oportunidade incorrido pelo Tesouro Nacional no mercado.

Valor presente dos subsídios concedidos por meio do BNDES

Valores em R$ milhões

	2016	2017	Variação
Total	90.960	51.448	-43,4%
Próximos quatro anos	36.130	8.776	-75,7%

Fonte: NT SEI nº 5/2018/COEF/SUFIL/SEFEL-MF e PCPR 2016

Os valores nominais dos subsídios concedidos pelo Tesouro ao BNDES, com recorte das projeções para os quatro anos seguintes ao exercício de competência das Prestações de Contas do Presidente da República de 2016 e de 2017 estão relacionados na tabela a seguir.

Subsídio Nominal Projetado para os próximos quatro anos

Valores em R$ milhões

	Estimativa de 2017		Estimativa de 2018	
Ano	Saldo inicial	Subsídio	Saldo inicial	Subsídio
2017	383.162	15.420		
2018	410.321	9.416	358.445	5.428
2019	439.381	9.928	382.228	1.374
2020	470.561	10.752	411.566	1.767
2021			436.791	1.661

Fonte: NT SEI nº 5/2018/COEF/SUFIL/SEFEL-MF e PCPR 2016

A tabela demonstra que, ao se comparar as estimativas feitas na PCPR de 2016 (Estimativa 2017-2020) com as da PCPR 2017 (Estimativa 2018-2021), houve grande redução nas projeções dos subsídios do Tesouro ao BNDES pelas razões já explicadas no item anterior.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

A tabela a seguir relaciona o impacto destas operações de empréstimos da União ao BNDES sobre a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e sobre a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP).

Impacto dos Benefícios Creditícios nas Dívidas Bruta e Líquida

Ano	Impacto (R$ milhões)		Percentual sobre a dívida	
	DBGG	DLSP	DBGG	DLSP
2008	10.305	18	0,59%	0,00%
2009	110.272	4.576	5,59%	0,34%
2010	115.213	8.469	5,73%	0,57%
2011	69.182	10.538	3,08%	0,70%
2012	76.894	12.343	2,98%	0,80%
2013	47.494	10.629	1,73%	0,65%
2014	93.220	21.272	2,87%	1,13%
2015	37.194	18.969	0,95%	0,89%
2016	-54.655	29.146	-1,25%	1,01%
2017	6.211	15.662	0,13%	0,46%

Fonte: NT SEI nº 5/2018/COEF/SUFIL/SEFEL-MF

Cálculos realizados com base em cenário macroeconômico de mar/2017

Conforme apresentado à página 39 da PCPR 2017, a devolução do BNDES ao TN foi de R$ 100 bilhões em 2016 e de R$ 50 bilhões em 2017. Isso fez com que o impacto sobre a DBGG fosse negativo em 2016 e bastante reduzido em 2017. O impacto destas devoluções sobre a DLSP foi nulo, pois elas apenas cancelaram haveres do Tesouro Nacional. A redução do impacto sobre a DLSP em 2017 se deveu, principalmente, à redução do custo de oportunidade do Tesouro.

2.3.5.6 Benefícios financeiros e creditícios do Fundo de Financiamento Estudantil - Fies

O Tribunal determinou à Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE), por meio do Acórdão 3.071/2012-TCU-Plenário, Ministro-Relator Aroldo Cedraz, que informe, até 31 de outubro de cada ano, o programa a ser avaliado no exercício seguinte quanto aos benefícios financeiros e creditícios concedidos (item 9.1.8 do referido acórdão).

Em consonância com essa deliberação, em 2016, a SPE, juntamente com a Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seae), encaminhou o Ofício 325/SEAE/SPE-MF, de 31/10/2016, indicando o Fundo de Financiamento Estudantil - Fies como o programa a ser avaliado ao longo do exercício de 2017. Posteriormente, em atendimento à deliberação, o Ministério da Fazenda encaminhou a avaliação do Fies (Ofício SEI 1/2018/COEF/SUFIL/SEAE-MF, de 19/1/2018).

Histórico do Fies

O Fies surgiu com a descontinuidade do Programa de Crédito Educativo (Creduc), criado pela Presidência da República, em 23/8/1975, com a finalidade de ajudar alunos carentes.

Após passar por diversas dificuldades em seu financiamento e na cobrança das dívidas, instituiu-se o Fies, inicialmente denominado Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior, pela Medida Provisória 1.827/1999, e depois pela MP 2.094-28/2001, que foi convertida na Lei 10.260/2001. Em 2011, o Fies passou a ser denominado Fundo de Financiamento Estudantil, quando passou a contemplar cursos de educação profissional e tecnológica e programas de mestrado e doutorado.

O Fies envolve, basicamente, os seguintes atores: Ministério da Educação (MEC), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), agente financeiro e estudantes beneficiários do programa.

A partir do ano de 2010, o Fies apresentou elevada expansão no número de financiamentos concedidos sem adequado planejamento e transparência. Não foram realizados

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

estudos prévios que pudessem nortear o crescimento do programa ou que avaliassem a sua sustentabilidade fiscal em decorrência da flexibilização das condições de financiamento, conforme apontado no Acórdão 3.001/2016-TCU-Plenário.

Em julho de 2015, foram divulgadas pelo MEC alterações nas condições para assinatura de novos contratos pelo Fies, com destaque para o aumento da taxa de juros para 6,5% a.a., além de modificações nos critérios de renda familiar do estudante para adesão ao programa.

Como provável consequência das alterações, o número de financiamentos concedidos caiu expressivamente no segundo semestre de 2015, quando foram firmados apenas 44 mil novos contratos, ante a média de 273 mil financiamentos a cada seis meses, no período entre o 1º semestre de 2012 e o 1º semestre de 2015, chegando a atingir 479 mil financiamentos no 1º semestre de 2014.

Sob o ponto de vista fiscal, o relatório do Diagnóstico do Fies, publicado em junho de 2017 pela Seae e STN, apontou três causas da insustentabilidade do programa, assim sintetizadas: a má alocação do risco de crédito, a falta de previsibilidade do subsídio implícito e a precária governança do programa. Aliada a essas fragilidades fiscais do Fies, o diagnótico revelou o forte crescimento do fluxo anual médio de 50 mil novos alunos para 733 mil contratos em 2014, reduzindo para 300 mil nos exercícios de 2015 a 2016, bem como a evolução dos custos do programa, que passou de R$ 1,9 bilhão em 2011 para R$ 32,3 bilhões em 2016, conforme tabela a seguir:

Custo Anual do Fies

R$ milhões

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Despesa financeira	1.835	4.476	7.574	13.702	14.016	19.263
Aportes no FGEDUC	-	136	-	1.291	464	564
Despesas administrativas	49	224	113	67	739	1.000
Subsídio implícito	16	520	591	1.840	6.655	11.434
Total	**1.900**	**5.356**	**8.278**	**16.900**	**21.874**	**32.261**

Fonte: MF/STN e Seae

Com o objetivo de mitigar a situação de insustentabilidade fiscal, em 2017, foi sancionada a Lei 13.530/2017 que introduziu novas modificações no Fies, visando garantir a continuidade da oferta de financiamento estudantil de forma consistente. O Novo Fies, que regulará as contratações a partir de 2018, prevê três modalidades (Fies I, Fies II e Fies III). Apenas a modalidade direcionada às menores faixas de renda tem fundo garantidor (Fies I). As outras duas modalidades, destinadas a faixas superiores de renda alocam o risco de crédito exclusivamente às instituições de crédito. A coparticipação do aluno foi aumentada para 24% e foi eliminada a carência após o término do curso. Com estas alterações, espera-se a diminuição da inadimplência e dos desembolsos líquidos do Tesouro Nacional.

Avaliação do Fies – Seae-MF – principais considerações

A avaliação mostrou que o Fies é relevante para o aumento da oferta de vagas aos cursos de graduação nos últimos anos, sobretudo aos alunos do estratos de baixa renda familiar *per capita*. No entanto, o modelo anterior à Lei 13.530/2017 não apresentava as condições de sustentabilidade pelas razões já expostas.

Nesse sentido, as principais considerações ditas no relatório da avaliação do Fies estão assim registradas:

> Em uma análise histórica da execução do programa, nota-se que as matrículas do Fies passaram de aproximadamente 5% do total das matrículas na rede privada em 2009, para 39%, em 2015. Esse forte aumento ocorrido a partir de 2010 foi incentivado pelas mudanças ocorridas no Fies, que passou a dispor de condições financeiras mais benéficas para o estudante.
>
> O programa tem se mostrado socialmente inclusivo, como demonstra a maior destinação de recursos para estudantes menos favorecidos, como os de menor renda familiar, os negros ou

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

pardos, os que cursaram o ensino médio na rede pública e os das regiões Nordeste e Norte. No entanto, o crescimento recente foi realizado em ritmo incompatível com a disponibilidade de recursos corrente e futura, sem governança e alocando quase todo o risco do financiamento no setor público.

Nesse sentido, em linha com a experiência internacional, o Governo Federal, reconhecendo a necessidade de um programa de financiamento estudantil de graduação para corrigir falhas do mercado de crédito privado e ampliar as oportunidades de acesso ao ensino superior, reestruturou o Fies – consubstanciada na Lei nº 13.530/2017 e na instituição do Comitê Gestor do Fies (CG-Fies) – objetivando aprimorar a política pública de crédito educativo brasileiro, ao mitigar as causas da insustentabilidade fiscal do programa diagnosticada.

Com essa reestruturação, espera-se redução do alto custo para o Tesouro Nacional, que, em última análise, é do contribuinte, garantindo maior segurança econômica e, como consequência, o acesso contínuo e consistente de novos estudantes ao programa.

As medidas constantes dessa reformulação do Fies irão: diminuir a concentração do risco na União; realinhar os incentivos entre os agentes - Governo, IES e estudantes; reduzir a inadimplência; tornar mais previsível o subsídio implícito e aprimorar a governança do programa.

Cabe lembrar que algumas regras ainda estão em processo de definição pelo Comitê Gestor do Fies (CG-Fies), como: valor do pagamento mínimo e percentual vinculado à renda, prazo máximo para pagamento, fórmula de cálculo da inadimplência e aporte necessário das Instituições de Ensino Superior (IES). Assim, ressalta-se que a boa parametrização destas regras será também relevante para garantir a sustentabilidade do modelo proposto.

Ademais, haverá a necessidade de avaliações *ex post* a partir da maturação das medidas adotadas com a reestruturação recente do programa, viabilizadas por meio da Lei nº 13.530/2017 e das regulamentações a serem estabelecidas pelo CG-Fies. Em relação a este aspecto, será importante avaliar os efeitos pós-reestruturação para todos os atores envolvidos – estudantes, IES, governo e demais agentes. Também será necessária a reavaliação da sustentabilidade do FG-Fies e do programa, a ser realizada periodicamente por ocasião da elaboração do Plano Trienal a ser elaborado no âmbito do CG-Fies.

Dado o exposto, o Novo Fies viabiliza o incentivo ao crédito estudantil e, com a maior disponibilidade de *funding* público para todas as modalidades ofertadas, poderá levar a um aumento da oferta de vagas de graduação aos brasileiros, de forma fiscalmente sustentável, reduzindo a inadimplência e aprimorando a governança do Fies.

Conclusões

O programa Fies apresentou grande expansão a partir de 2010, ameaçando a continuidade de seu financiamento por parte do Tesouro Nacional. As alterações introduzidas em julho de 2015 e em dezembro de 2017 pretendem corrigir os principais problemas encontrados no programa, principalmente a inadimplência.

A quantidade de novos contratos foi também reduzida de 732.593 em 2014 para 204.000 em 2016. Caso a quantidade de novos contratos seja mantida constante nos próximos anos, a quantidade total de contratos em utilização, período em que o TN paga as mensalidades, será estabilizado em 826.200 contratos, correspondendo à média de 8,1 semestres por contrato. A quantidade de contratos em utilização vem caindo de 1.863.176 em 2015 para 1.521.511 em 2017. Com o aumento da coparticipação e com a queda da quantidade de contratos em utilização, o total a ser desembolsado com as mensalidades nos próximos anos tenderá a preservar a sustentabilidade fiscal do programa. O custo com subsídio implícito também convergirá para a sustentabilidade do Fies como decorrência da redução do custo de oportunidade do Tesouro Nacional em face da redução da diferença entre as taxas de juros de captação e as taxas de juros cobradas pelo programa Fies.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

2.3.6 Resultado dos regimes de previdência pública

Esta seção trata dos resultados dos regimes de previdência de natureza pública mantidos pela União. A existência de um tópico próprio justifica-se pela elevada proporção que as despesas previdenciárias alcançam no conjunto dos gastos do governo. Em 2017, 53% de todas as despesas primárias realizadas pelo governo central destinaram-se aos regimes públicos de previdência (R$ 680,71 bilhões, de um total de R$ 1.279,01 bilhões).

Os primeiros sistemas previdenciários públicos foram instituídos na virada do século XIX para o XX, na Alemanha e no Reino Unido. Após a Primeira Guerra Mundial, e mais acentuadamente a partir de 1945, ocorreu a disseminação do modelo de estado de bem-estar social, que abrangeu a criação e o fortalecimento de regimes públicos de aposentadoria e pensão mundialmente. O aumento da expectativa de vida levou, no decorrer do século XX, a ajustes nas regras de acesso e fruição dos programas.

No Brasil, o governo Vargas criou os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP), organizados por categorias profissionais. A fusão dos IAPs se deu em 1966, com a instalação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), atual Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Em 1998, lei nacional estrutura os Regimes Próprios de Previdência dos entes políticos.

A Constituição Federal de 1988 elenca a previdência social como um dos direitos sociais assegurados. Em capítulo próprio, dispõe-se que a previdência, juntamente com a saúde e a assistência, será provida mediante um conjunto integrado de ações, denominado de seguridade social. Informam a seguridade social princípios como a universalidade, a equidade e a equivalência de benefícios a populações urbanas e rurais. Especificamente, a previdência social possui caráter contributivo e é de filiação obrigatória, devendo ser preservados o equilíbrio financeiro e o atuarial.

A par do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), dos trabalhadores do setor privado, a União também mantém Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) para os servidores civis federais. Um terceiro regime é o dos militares, que deve ser considerado à parte, por suas peculiaridades. No Acórdão 1.295/2017–TCU–Plenário, relator Ministro José Múcio, o TCU referiu que a aposentadoria dos militares "ainda se aproxima de um regime 'administrativo', sem previsão de contribuição para aposentadoria ou de contribuição patronal". As análises a seguir diferenciam, no Regime Geral, as condições dos trabalhadores urbanos das dos rurais, cujo regime apresenta parâmetros que o distinguem. Por outro lado, os resultados do Regime Próprio são comparados aos dos inativos e pensionistas militares.

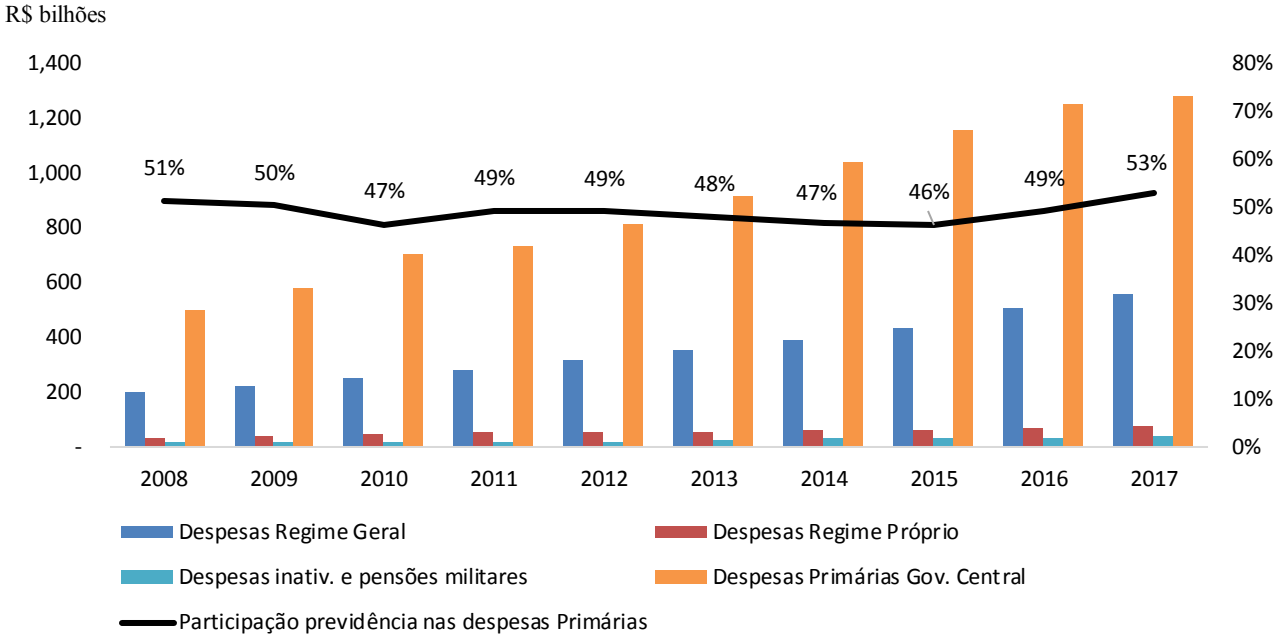
Os dados informados nesta seção foram obtidos nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO), Relatórios do Tesouro Nacional (RTN), Boletins Estatísticos da Previdência Social (BEPS), e nas Projeções Atuariais anexas à Lei Orçamentária Anual de 2017. Os valores são expressos em termos correntes, exceto quando diferentemente indicado; o deflator adotado é o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).

Resultados e impacto nas contas públicas

O gráfico a seguir apresenta a trajetória das despesas previdenciárias, comparadas à evolução de todos os gastos primários do governo.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Proporção das despesas previdenciárias nas despesas primárias do governo central



Fonte: RREO e BEPS

Verifica-se que os regimes de previdência pública consomem a maior parte dos gastos não financeiros do governo central. Outra constatação é que a fatia das despesas com previdência (indicada no gráfico pela curva contínua) tem crescido acentuadamente desde 2015. Levando em conta a restrição imposta pelo Novo Regime Fiscal, que limita a despesa total ao patamar do ano anterior mais a inflação, conclui-se que a tendência de crescimento contínuo dos gastos com previdência levará inevitavelmente ao achatamento das demais despesas públicas, com consequências negativas para a qualidade e extensão dos serviços públicos prestados pela União. A preservação das políticas atualmente oferecidas depende do controle dos gastos previdenciários, conforme tratado também nas seções 4.1.1.5 e 4.1.1.8 deste Relatório.

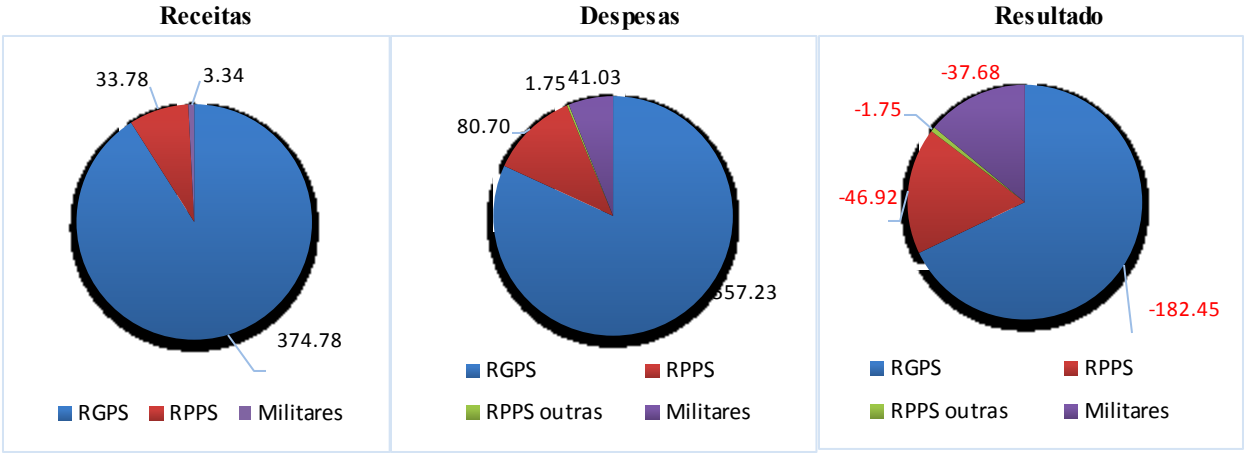
A análise gráfica também permite inferir que o crescimento das despesas do Regime Geral tem sido mais acelerado que o do Regime Próprio. De fato, em termos reais, os gastos do RPPS acumulam uma alta, desde 2008, de 24%, enquanto a despesa do RGPS cresceu 65% nesse período.

Os três gráficos abaixo contemplam a distribuição de receitas, despesas e resultado dos regimes previdenciários mantidos pela União, em 2017. Dos valores atribuídos ao Regime Próprio, destaca-se a parcela "RPPS outras", relativa a gastos não estritamente direcionados a servidores civis da União; essa parcela diz respeito a rubricas como o Fundo Constitucional do Distrito Federal, inativos de ex-territórios, Instituto de Previdência dos Congressistas (IPC), pensões especiais e complementação da extinta Rede Ferroviária Federal (RFFSA).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Distribuição de receitas, despesas e resultado dos regimes previdenciários federais em 2017

R$ bilhões

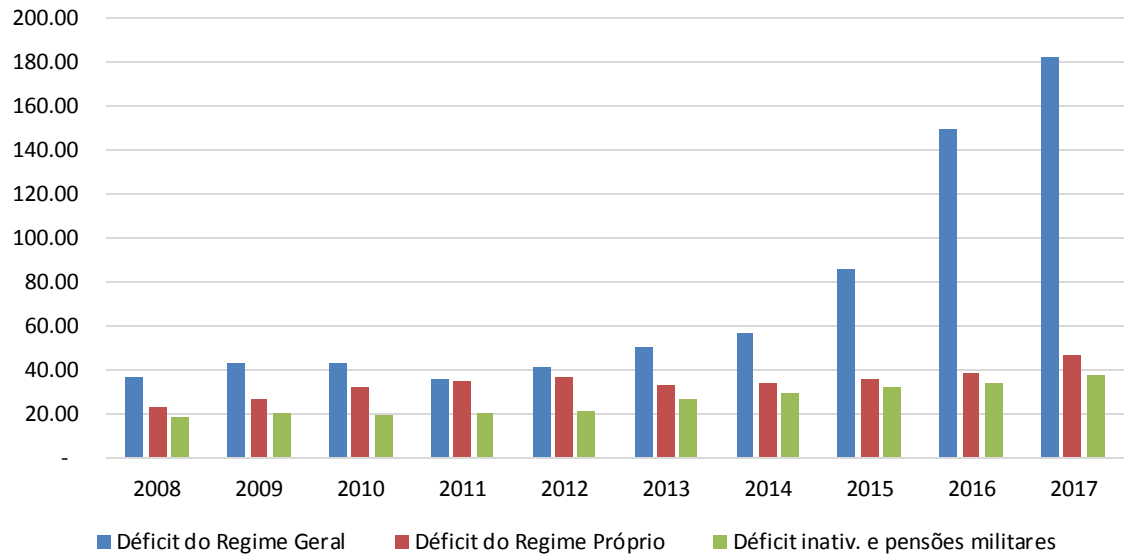


Fonte: RREO e BEPS. N.B.: não houve Receitas sob a rubrica "RPPS outras".

O gráfico seguinte aborda o déficit financeiro (diferença entre receitas e despesas) dos regimes previdenciários:

Déficit dos sistemas previdenciários públicos federais

R$ bilhões



Fonte: RREO, BEPS e RTN

No que diz respeito ao resultado, que considera as receitas e os gastos, a diferença entre os dois regimes é ainda maior que a das despesas consideradas isoladamente. No período 2008-2017, o déficit do Regime Próprio aumentou cerca de 24%, em termos reais. No mesmo período, o resultado do Regime Geral foi 197% inferior – ou seja, o déficit do RGPS praticamente triplicou em dez anos.

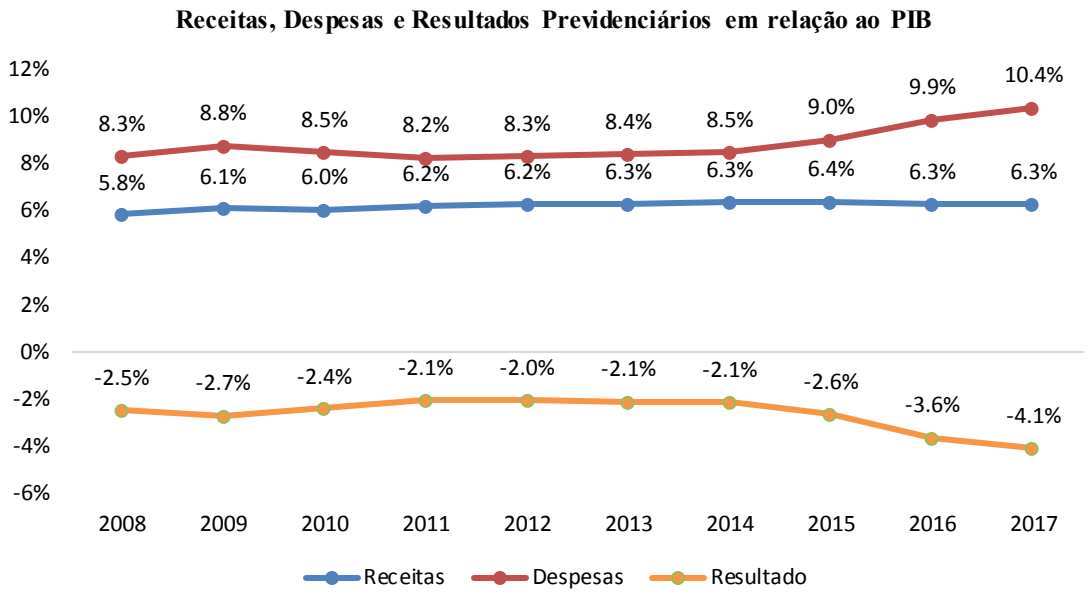
No exercício de 2017, deu-se uma deterioração significativa do resultado do Regime Geral de Previdência, ligada a um salto de 9,72% dos gastos do RGPS em um ano – comparado ao aumento de 4,65% das receitas. Com isso, o resultado do RGPS no exercício foi um déficit de R$ 182,4 bilhões.

O Regime Próprio de Previdência (inclusive militares), por sua vez, apresentou em 2017 dinâmica similar, também puxado por um aumento das despesas em ritmo superior ao de crescimento das receitas. Os gastos subiram 14% em 2017, ao passo que a arrecadação teve um incremento de 10%. O resultado conjunto de RPPS e militares em 2017 foi um déficit de R$ 86,3 bilhões.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

No período analisado, os regimes previdenciários públicos sempre apresentaram resultados deficitários. Até 2014, o RPPS (inclusive militares) foi um pouco mais deficitário que o RGPS. A partir de 2015, o déficit do Regime Geral foi maior do que o do Regime Próprio, sendo o do RGPS praticamente o dobro do RPPS nos exercícios de 2016 e 2017.

Tomados em conjunto, os regimes previdenciários públicos federais tiveram um déficit de R$ 268,8 bilhões em 2017, quantia que representa 37% da Receita Corrente Líquida da União. Os déficits previdenciários equivalem a parcelas cada vez maiores do PIB, como evidenciado no gráfico a seguir, sopesados os exercícios de 2008, 2009 e de 2015 a 2017, tendo em vista o impacto negativo advindo de crises econômicas sobre o PIB, conforme já mencionado.



Fonte: RREO, BEPS e IBGE

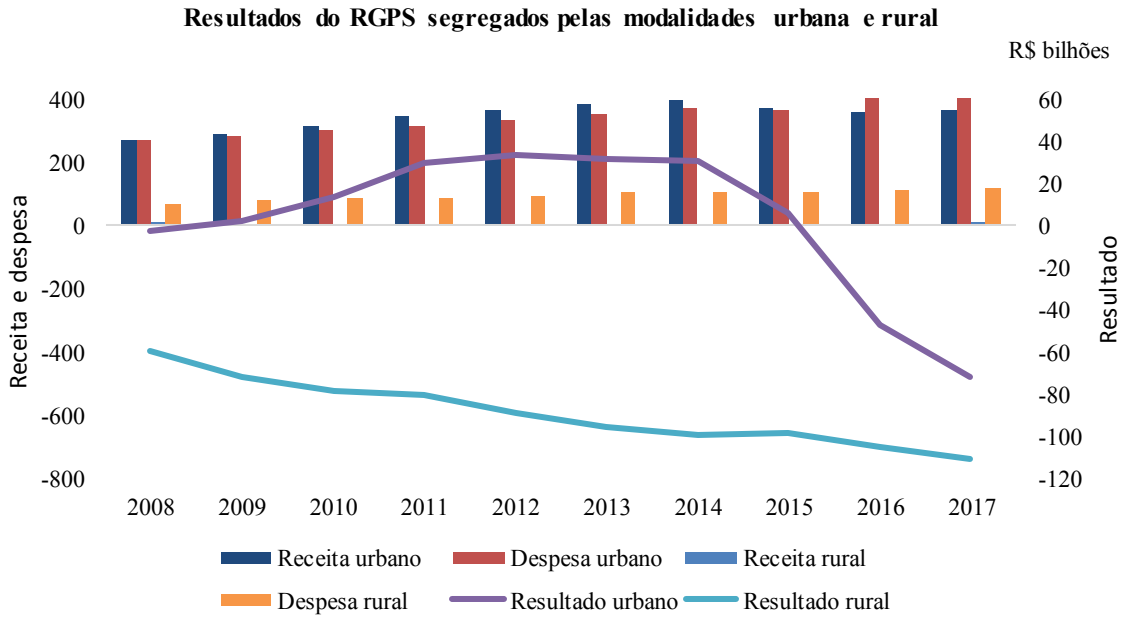
Resultado do Regime Geral de Previdência Social

O Regime Geral de Previdência Social oferece serviços como aposentadoria, pensão por morte, aposentadoria por invalidez e auxílio-doença, e é de adesão obrigatória para todos os trabalhadores formais do setor privado. Em dezembro de 2017, 29.804.964 pessoas receberam benefícios previdenciários.

O RGPS possui regras de contribuição e cálculo de benefícios específicas para trabalhadores rurais. A principal distinção se dá quanto à contribuição, bastando ao trabalhador rural comprovar exercício de atividade, por meio de declaração do sindicato ou apresentação de bloco de notas, para obter a aposentadoria por idade, sem necessidade de realizar contribuições à Previdência. Com efeito, o Brasil possuía, em 2015, 9,3 milhões de aposentados rurais, para uma população de 6,2 milhões de pessoas acima de 55 anos vivendo em áreas rurais.

O gráfico abaixo contém resultados do RGPS por modalidade (corrigidos pela inflação).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.



Fonte: BEPS e RREO

Os dados evidenciam que as modalidades urbana e rural possuem dinâmicas próprias e díspares entre si. De 2009 a 2015, a previdência urbana teve superávits, favorecidos pelo mercado de trabalho aquecido no período. Já em 2015, porém, ocorreu uma queda real de receitas, da ordem de 6,75% em relação ao ano anterior, e a arrecadação não retornou desde então aos níveis de 2014. Quanto à despesa, observa-se uma tendência ininterrupta de alta, e que se tem acentuado nos últimos dois exercícios. O resultado, representado pela linha contínua, conjuga essas duas variáveis, traduzindo-se em piora significativa nos dois últimos anos. Com isso, a previdência urbana, que apresentou equilíbrio financeiro em período recente, hoje tem um déficit apenas 35% menor que a dos trabalhadores rurais (em 2017, foram R$ 71 bilhões de déficit da aposentadoria urbana, contra R$ 110 bilhões da aposentadoria rural).

A previdência rural, por seu turno, caracteriza-se por uma baixa taxa de cobertura em todo o período analisado. Em 2017, o montante arrecadado (R$ 9,3 bilhões) equivaleu a apenas 7,7% do valor desembolsado em benefícios (R$ 120 bilhões). O déficit da previdência rural em 2017, de R$ 110,7 bilhões, representou 1,7% do PIB e 8,7% das despesas primárias do governo central.

Considerando-se o crescimento inercial das despesas da previdência urbana sob as regras atuais, bem como as projeções atuariais hoje disponíveis, podem-se esperar déficits cada vez maiores dessa modalidade de aposentadoria, com alguns alívios ocasionais pela maior arrecadação em períodos particularmente favoráveis do mercado de trabalho, como se deu no quinquênio 2009-2014. Quanto à previdência rural, é necessário que os formuladores de política atentem para a ausência de equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, fomentando a arrecadação por parte dos trabalhadores e empresas rurais e combatendo fraudes e irregularidades na concessão de benefícios.

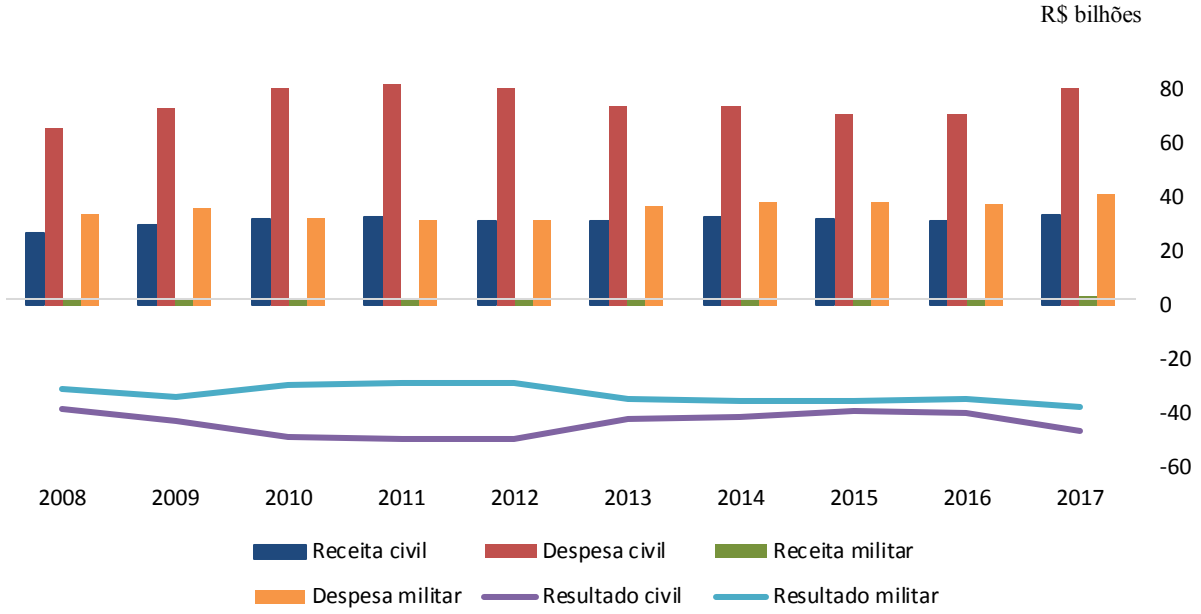
Resultado do Regime Próprio de Previdência Social e militares

O Regime Próprio de Previdência Social compreende benefícios pagos a servidores civis da União, e seus dependentes. Os militares contam com regras previdenciárias próprias, oriundas de uma concepção administrativa de aposentadoria, em decorrência de seu estatuto, sem previsão de contribuição para aposentadoria ou de contribuição patronal. Já o RPPS é mantido por contribuições dos servidores civis da ativa e inativos, e por aportes da União. O Regime Próprio foi objeto de rodadas de adequação dos dispositivos constitucionais e legais que o regem, afetando as regras de aposentadoria e pensão de servidores civis, com o fito de tornar mais benigna a evolução dos resultados do regime.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

O gráfico a seguir apresenta os resultados financeiros corrigidos do RPPS e militares, desde 2008, e não inclui despesas com o Fundo Constitucional do Distrito Federal:

Resultados do RPPS e do regime de inatividade e pensão dos militares



Fonte: BEPS e RREO

Os dados disponíveis revelam uma taxa de cobertura média – parcela das despesas financiada pelas contribuições dos servidores – de 41% no RPPS-civis e de 8% no caso dos militares. As despesas do RPPS vinham, desde 2011, em tendência de queda, revertida em 2017, por um número elevado de aposentadorias nesse ano, em antecipação a uma possível alteração de regime jurídico. No período analisado, as receitas do Regime Próprio apresentam estabilidade em termos reais, com uma média de R$ 31,44 bilhões de ingressos por ano. Com isso, o incremento de gastos de 2017 traduziu-se em piora do resultado do RPPS, que foi um déficit de R$ 46,92 bilhões, equivalente a 0,7% do PIB e 3,6% das despesas primárias da União.

A União financia atualmente cerca de 60% das despesas do RPPS; com a vinculação obrigatória de novos servidores a fundo de previdência complementar, é provável que haja queda de arrecadação no curto prazo, embora exista tendência de evolução controlada do Regime Próprio ao longo do tempo.

O regime de inatividade e pensão dos militares caracteriza-se por um baixo ingresso de recursos, ligado à perspectiva vigente, de um modelo financiado primordialmente pela União. Como as despesas alcançaram patamares significativos (R$ 41 bilhões em 2017 e média de R$ 35,9 bilhões por ano, desde 2008), tem-se uma sucessão de déficits substanciais, que chegou a R$ 37,68 bilhões em 2017 (0,5% do PIB e 2,9% das despesas primárias da União).

2.4. Dívida Pública

Dívida pública é o montante levantado pelo Governo junto ao setor privado ou às agências multilaterais para financiar as ações governamentais, inclusive pretéritas. Para tanto, o Governo assume contratos de empréstimos e financiamentos e emite títulos que variam em maturidade, no modo como são vendidos e na forma como seus pagamentos são estruturados. A mensuração da dívida pública restringe-se ao setor público não financeiro e sua compilação varia de acordo com a metodologia empregada, os entes da Federação abrangidos, a perspectiva bruta ou líquida, bem como com a exclusão ou não de algumas empresas, a exemplo da Petrobras e da Eletrobras, na União.

Os indicadores de estoque da dívida oficialmente divulgados pelo Governo Federal são:

a) Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG): publicado pelo Banco Central do Brasil, abrange União, estados, Distrito Federal e municípios. Aumentou R$ 476,2 bilhões

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

no exercício, chegando a R$ 4.854,7 bilhões, passando de 69,9% para 74% do PIB, num crescimento de 4,1 p.p.;

b) Dívida Líquida do Setor Público (DLSP): publicado pelo Bacen, cresceu R$ 490 bilhões no exercício, atingindo R$ 3.382,9 bilhões ao final de 2017, ou 51,6% do PIB. Abrange o endividamento líquido do setor público não financeiro e do Bacen junto ao sistema financeiro (público e privado), ao setor privado não financeiro e ao resto do mundo. Inclui os governos federal, distrital, estaduais e municipais, o Bacen, a Previdência Social e as empresas estatais, com exclusão da Petrobras e da Eletrobras;

c) Dívida Pública Federal (DPF): publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional no Relatório Anual da DPF. Aumentou R$ 446,4 bilhões no exercício, alcançando o montante de R$ 3.559,3 bilhões em 2017, com prazo médio de 51,6 meses e percentual vincendo em doze meses de 16,9%;

d) Dívida Consolidada (DC) e Dívida Consolidada Líquida (DCL) da União: publicados no RGF do Poder Executivo Federal, observados os critérios estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. A DC aumentou R$ 492,6 bilhões no exercício, alcançando o montante de R$ 5.377,5 bilhões em 2017. Em virtude desse incremento no saldo da dívida consolidada e da diminuição do saldo dos ativos da União no valor de R$ 1,2 bilhão, a Dívida Consolidada Líquida ampliou-se em R$ 493,8 bilhões, totalizando R$ 3.045,4 bilhões ao final de 2017.

Esta seção contém quatro análises. A primeira examina a DBGG e a segunda, as variações da DLSP entre os exercícios de 2016 e 2017, com seus respectivos fatores condicionantes. A terceira trata da evolução da taxa Selic e da taxa implícita (média das taxas de juros incidentes sobre passivos e ativos) da DLSP. Por fim, a quarta comenta, para 2017, o Plano Anual de Financiamento (PAF) e o Relatório Anual da Dívida Pública Federal.

As informações utilizadas foram coletadas: nas Notas para a Imprensa de Política Fiscal e de Política Monetária e nas Demonstrações Financeiras do Bacen, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), da Petrobras e da Eletrobras, para vários exercícios; no PAF e no Relatório Anual da Dívida Pública Federal de 2017 e no RGF publicado em conjunto pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) e pela STN, assim como no processo TC 029.428/2017-3 (relatoria Ministro Vital do Rêgo) e nos documentos do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi).

2.4.1. Dívida Bruta do Governo Geral

A partir de 2008 foram introduzidas quatro alterações conceituais substantivas na metodologia de cálculo da DBGG. A primeira excluiu os títulos na carteira do Bacen do total da DBGG e a segunda incluiu as operações compromissadas no cômputo desse indicador. As outras duas mudanças metodológicas referem-se à exclusão da Petrobras e da Eletrobras do cálculo do resultado primário, conforme as Leis 12.017/2009 e 12.377/2010, respectivamente.

As modificações diminuem tanto a Dívida Interna quanto a Dívida Bruta do Governo Geral em R$ 594,5 bilhões ao final de 2017, em vista da exclusão dos títulos livres na carteira do Banco Central do Brasil. A tabela seguinte explicita o impacto dessas duas alterações conceituais nas Dívidas Interna e Bruta do Governo Geral.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Impacto das Alterações Metodológicas nas Dívidas Interna e Bruta do Governo Geral

R$ milhões

Item	2015	% PIB	2016	% PIB	2017	% PIB
Dívida Bruta do Governo Geral - DBGG(1)	4.300.759	71,7	4.853.850	77,5	5.449.151	83,1
Dívida Interna (1)	4.038.348	67,3	4.625.714	73,9	5.220.996	79,6
Títulos na carteira do Bacen (A)	1.286.515	21,4	1.522.848	24,3	1.659.453	25,3
Operações compromissadas do Bacen (B)	913.280	15,2	1.047.484	16,7	1.064.980	16,2
Títulos livres na carteira do Bacen (C=A-B)	373.236	6,2	475.364	7,6	594.473	9,1
Dívida Bruta do Governo Geral - DBGG(2)	3.927.523	65,5	4.378.486	69,9	4.854.679	74,0
Dívida Interna (2)	3.665.112	61,1	4.150.350	66,3	4.626.523	70,6
Produto Interno Bruto (3)	6.000.570		6.259.228		6.556.942	

Fontes: Bacen – Notas para Imprensa – Política Fiscal – Janeiro/2018 e Fevereiro/2018.

(1) antes e (2) depois da alteração metodológica.

(3) PIB dos últimos doze meses, a preços de dezembro do ano.

Em paralelo, quando se subtraem da Dívida Bruta da Petrobras e da Eletrobras seus respectivos recursos em caixa, encontra-se a Dívida Líquida a ser adicionada à Dívida Bruta do Governo Geral. Em consequência, quando se acrescenta aquela Dívida Líquida, o endividamento em 2017 chega a 87,9% do PIB, conforme constata-se na tabela seguinte.

Impacto da Inclusão da Dívida Líquida da Petrobras e da Eletrobras

R$ milhões

Item	2015	% PIB	2016	% PIB	2017	% PIB
Dívida Bruta do Governo Geral - DBGG (0)	4.622.161	77,0	5.284.939	84,4	5.767.527	87,9
Dívida Líquida da Petrobras	282.033	4,7	391.957	6,3	280.752	4,3
Dívida Líquida da Eletrobras	39.369	0,7	39.132	0,6	37.624	0,6
Dívida Bruta do Governo Geral - DBGG (1)	4.300.759	71,7	4.853.850	77,5	5.449.151	83,1
Produto Interno Bruto (3)	6.000.570		6.259.228		6.556.942	

Fontes: Bacen – Notas para Imprensa – Política Fiscal – Janeiro/2018 e Fevereiro/2018.

(0) Antes da exclusão da dívida (líquida) da Petrobras e da Eletrobras, conforme alteração metodológica.

(1) Demonstrações financeiras da Petrobras e da Eletrobras.

(3) PIB dos últimos doze meses, a preços de dezembro do ano.

De acordo com os dados do Bacen e conforme mostrado na tabela seguinte, houve aumento em 2017, em relação a 2016, da DBGG, da DLGG e da DLSP, respectivamente, em R$ 476,2 bilhões, R$ 510,4 bilhões e R$ 490 bilhões, representando, em relação ao PIB, crescimento de 4,1 p.p., 5,6 p.p. e de 5,4 p.p., respectivamente. O aumento do endividamento bruto decorreu, principalmente, do impacto da dívida mobiliária do Tesouro Nacional (que variou de R$ 2.975,8 bilhões, em 2016, para R$ 3.426,6 bilhões, ao final de 2017) e das operações compromissadas do Bacen (que variaram de R$ 1.047,5 bilhões, em 2016, para R$ 1.065 bilhões, ao final de 2017), além do aumento da dívida bancária dos governos estaduais em R$ 15,5 bilhões.

Dívidas Bruta e Líquida do Governo Geral

R$ milhões

Item	2015	% PIB	2016	% PIB	2017	% PIB
Dívida Líquida do Setor Público (A= B+K+L)	**2.136.888**	**35,6**	**2.892.913**	**46,2**	**3.382.942**	**51,6**
Dívida Líquida do Governo Geral (B=C+F+I+J)	**2.272.217**	**37,9**	**2.994.967**	**47,8**	**3.505.361**	**53,5**
Dívida Bruta do Governo Geral (C=D+E)	**3.927.523**	**65,5**	**4.378.486**	**69,9**	**4.854.679**	**74,0**
Dívida Interna (D)	**3.665.112**	**61,1**	**4.150.350**	**66,3**	**4.626.523**	**70,6**
Dívida mobiliária em mercado	2.609.104	43,5	2.943.607	47,0	3.388.622	51,7
Dívida mobiliária do Tesouro Nacional	2.640.001	44,0	2.975.805	47,5	3.426.616	52,3
Títulos sob custódia do FGE	(5.673)	(0,1)	(5.701)	(0,1)	(5.774)	(0,1)
Dívidas securitizadas e TDA	10.165	0,2	10.609	0,2	8.902	0,1
Aplic. de entidades da adm. Federal	(35.355)	(0,6)	(37.106)	(0,6)	(41.123)	(0,6)
Aplicações dos governos subnacionais	(33)	(0,0)	-	0,0	-	0,0
Operações compromissadas do Bacen	913.280	15,2	1.047.484	16,7	1.064.980	16,2
Dívida bancária do Governo Federal	17.215	0,3	16.608	0,3	13.293	0,2
Dívida bancária governos estaduais	106.753	1,8	118.951	1,9	134.483	2,1
Dívida bancária governos municipais	18.760	0,3	23.700	0,4	25.145	0,4
Dívida Externa (E)	**262.411**	**4,4**	**228.137**	**3,6**	**228.156**	**3,5**
Governo Federal	136.540	2,3	119.802	1,9	115.406	1,8
Governos estaduais	113.749	1,9	97.603	1,5	101.583	1,5
Governos municipais	12.122	0,2	10.732	0,2	11.167	0,2
Créditos do Governo Geral (F=G+H)	**(1.917.603)**	**(32,0)**	**(2.014.787)**	**(32,2)**	**(2.052.540)**	**(31,3)**
Créditos Internos (G)	**(1.917.498)**	**(32,0)**	**(2.014.714)**	**(32,2)**	**(2.052.445)**	**(31,3)**
Disponibilidades do Governo Geral	(944.828)	(15,7)	(1.096.344)	(17,5)	(1.138.133)	(17,4)
Aplic.da Previdência Social	(245)	(0,0)	(261)	(0,0)	(256)	(0,0)
Arrecadação a recolher	(5.416)	(0,1)	(3.612)	(0,1)	(2.876)	(0,0)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Item	2015	% PIB	2016	% PIB	2017	% PIB
Depósitos à vista (inclui ag.descentral.)	(9.853)	(0,2)	(9.498)	(0,2)	(7.821)	(0,1)
Disponibilidades do Governo Federal no Bacen	(881.932)	(14,7)	(1.039.822)	(16,6)	(1.079.726)	(16,5)
Aplicações na rede bancária (estadual)	(47.383)	(0,8)	(43.151)	(0,7)	(47.453)	(0,7)
Créditos concedidos a Inst. Fin. Oficiais	(567.434)	(9,5)	(476.565)	(7,6)	(450.947)	(6,9)
Instrum híbridos de capital e dívida	(52.920)	(0,9)	(46.907)	(0,7)	(43.916)	(0,7)
Créditos junto ao BNDES	(514.515)	(8,6)	(429.658)	(6,9)	(407.031)	(6,2)
Aplicações em fundos e programas	(154.216)	(2,6)	(178.402)	(2,9)	(185.395)	(2,8)
Créditos junto às estatais	(7.769)	(0,1)	(7.202)	(0,1)	(5.988)	(0,1)
Demais créditos do Governo Federal	(16.573)	(0,3)	(16.689)	(0,3)	(16.604)	(0,3)
Recursos do FAT na rede bancária	(226.677)	(3,8)	(239.512)	(3,8)	(255.378)	(3,9)
Créditos Externos (H)	**(106)**	**(0,0)**	**(73)**	**(0,0)**	**(96)**	**(0,0)**
Títulos livres na carteira do Bacen (I)	**373.236**	**6,2**	**475.364**	**7,6**	**594.473**	**9,1**
Equalização Cambial (J)	**(110.938)**	**(1,8)**	**155.903**	**2,5**	**108.750**	**1,7**
Dívida Líquida do Banco Central (K)	**(187.621)**	**(3,1)**	**(157.331)**	**(2,5)**	**(181.839)**	**(2,8)**
Dívida Líquida das Empresas Estatais (L)	**52.292**	**0,9**	**55.278**	**0,9**	**59.420**	**0,9**

Fonte: Bacen – Nota para Imprensa – Política Fiscal – Fevereiro/2018.

2.4.2. Dívida Líquida do Setor Público

A DLSP aumentou R$ 490 bilhões entre 2016 e 2017, quando alcançou R$ 3.382,9 bilhões. Em percentual do PIB, houve aumento da DLSP em 5,4 p.p., de 46,2% em dezembro de 2016 para 51,6% ao final de 2017. O Governo Federal aumentou o endividamento líquido, com variação de R$ 468,5 bilhões, enquanto o Bacen diminuiu o endividamento líquido em R$ 24,5 bilhões em 2017. Destaca-se que os demais entes (governos estaduais e municipais e empresas estatais estaduais e municipais) e as estatais federais aumentaram seu endividamento líquido, respectivamente, em R$ 45,4 bilhões e R$ 0,7 bilhão, entre 2016 e 2017.

Evolução da Dívida Líquida do Setor Público

R$ milhões

Item	2015	% PIB	2016	% PIB	2017	% PIB	Variação	% PIB
Dívida Líquida Total	**2.136.888**	**35,6**	**2.892.913**	**46,2**	**3.382.942**	**51,6**	**490.029**	**5,4**
Governo Federal	1.500.582	25,0	2.247.464	35,9	2.715.958	41,4	468.495	5,5
Bacen	(187.621)	-3,1	(157.331)	-2,5	(181.839)	-2,8	(24.508)	-0,3
Federais	(1.990)	-0,0	(1.512)	-0,0	(831)	-0,0	681	0,0
Demais Entes	825.917	13,8	804.293	12,8	849.655	13,0	45.361	0,1
Dívida Interna Líquida	**3.289.112**	**55,5**	**3.856.985**	**61,6**	**4.393.145**	**67,0**	**536.160**	**5,4**
Governo Federal	1.364.148	23,0	2.127.734	34,0	2.600.648	39,7	472.914	5,7
Bacen	1.236.016	20,8	1.042.579	16,7	1.067.589	16,3	25.010	-0,4
Federais	(2.490)	-0,0	(1.856)	-0,0	(831)	-0,0	1.025	0,0
Demais Entes	691.438	11,5	688.528	11,0	725.739	11,1	37.211	0,1
Dívida Externa Líquida	**(1.152.224)**	**-19,4**	**(964.072)**	**-15,4**	**(1.010.203)**	**-15,4**	**(46.131)**	**-0,0**
Governo Federal	136.434	2,3	119.730	1,9	115.310	1,8	(4.420)	-0,2
Bacen	(1.423.637)	-24,0	(1.199.910)	-19,2	(1.249.429)	-19,1	(49.518)	0,1
Federais	500	0,0	343	0,0	-	0	(343)	-0,0
Demais entes	134.479	2,2	115.765	1,8	123.916	1,9	8.151	0,0
PIB*	**6.000.570**		**6.259.228**		**6.556.942**			

Fonte: Bacen – Notas para Imprensa – Política Fiscal – Série Histórica.

*PIB dos últimos doze meses, a preços de dezembro do ano.

Os condicionantes da variação da relação DLSP/PIB estão evidenciados na tabela seguinte, agrupados em fatores relacionados à variação do estoque da Dívida Líquida e ao crescimento do PIB. Os fatores referentes à variação do saldo da DLSP aumentaram o endividamento em 7,5%, enquanto o crescimento nominal do PIB reduziu o endividamento em 2,1%. A conjugação dos dois fatores resultou em aumento da dívida líquida como percentual do PIB em 5,4 p.p.

Ampliaram a Dívida Líquida os juros nominais, em R$ 400,8 bilhões (6,1% do PIB), o déficit primário, em R$ 110,6 bilhões (1,7% do PIB) e o reconhecimento de dívidas, no valor de R$ 8,1 bilhões, enquanto os principais fatores de redução foram o ajuste cambial em R$ 14,9 bilhões (0,23% do PIB) e os outros ajustes efetuados na Dívida Externa, da ordem de R$ 13,6 bilhões.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Fatores Condicionantes da Variação da DLSP/PIB em 2016

R$ milhões

Item	2015	% PIB	2016	% PIB	2017	% PIB
Dívida Líquida Total – saldo	**2.136.888**	**35,6**	**2.892.913**	**46,2**	**3.382.942**	**51,6**
Dívida Líquida – var. acum. no ano	**253.741**	**3,0**	**756.025**	**10,6**	**490.029**	**5,4**
Fatores Condicionantes	**253.741**	**4,2**	**756.025**	**12,1**	**490.029**	**7,5**
NFSP	613.035	10,2	562.815	9,0	511.408	7,8
Primário	111.249	1,9	155.791	2,5	110.583	1,7
Juros Nominais	501.786	8,4	407.024	6,5	400.826	6,1
Ajuste Cambial	(385.743)	-6,4	198.558	3,2	(14.857)	-0,2
Dívida Interna indexada ao câmbio	(16.568)	-0,3	4.306	0,1	414	0,0
Dívida Externa – metodológico	(369.175)	-6,2	194.252	3,1	(15.271)	-0,2
Dívida Externa – outros ajustes	21.830	0,4	(2.024)	0,0	(13.560)	-0,2
Reconhecimento de Dívidas	4.619	0,1	(2.441)	0,0	8.142	0,1
Privatizações	-	0,0	(882)	0,0	(1.104)	0,0
Efeito crescimento PIB – Dívida		**-1,2**		**-1,5**		**-2,1**
PIB últimos doze meses valores correntes	**6.000.570**		**6.259.228**		**6.556.942**	

Fonte: Bacen – Notas para Imprensa – Política Fiscal – Fevereiro/2018 e Série Histórica.

A manutenção de despesas de juros e encargos nominais maiores, em conjunção com déficit primário, resulta em expansão continuada tanto da Dívida Bruta quanto da Dívida Líquida em valores nominais, mas em trajetórias divergentes, aumentando a diferença entre as duas medidas, em vista do acúmulo de passivos do Governo Central. Em percentual do PIB, também há crescimento tanto na Dívida Bruta quanto na Dívida Líquida. O crescimento da Dívida Bruta pode ser contrarrestado pela devolução de ativos da União junto ao BNDES, o que vem ocorrendo desde 2016, com acompanhamento por parte deste Tribunal, conforme o Acórdão 2.975/2016-TCU-Plenário (relatoria Ministro Raimundo Carreiro).

Ademais, em atendimento à comunicação do Exmo. Ministro Vital do Rêgo, proferida e aprovada na Sessão Ordinária de 28/9/2017, relativa à devolução pelo BNDES de R$ 180 bilhões aos cofres do Tesouro Nacional, foi instaurado o processo TC 029.428/2017-3, em andamento no Tribunal. Em vista do impacto dessa possível devolução sobre as Dívidas Bruta e Líquida, tanto em termos nominais quanto em percentual do PIB, faz-se menção ao Quadro 2 – Antecipação de Pagamentos do BNDES à Secretaria do Tesouro Nacional constante do Relatório Anual da DPF 2017.

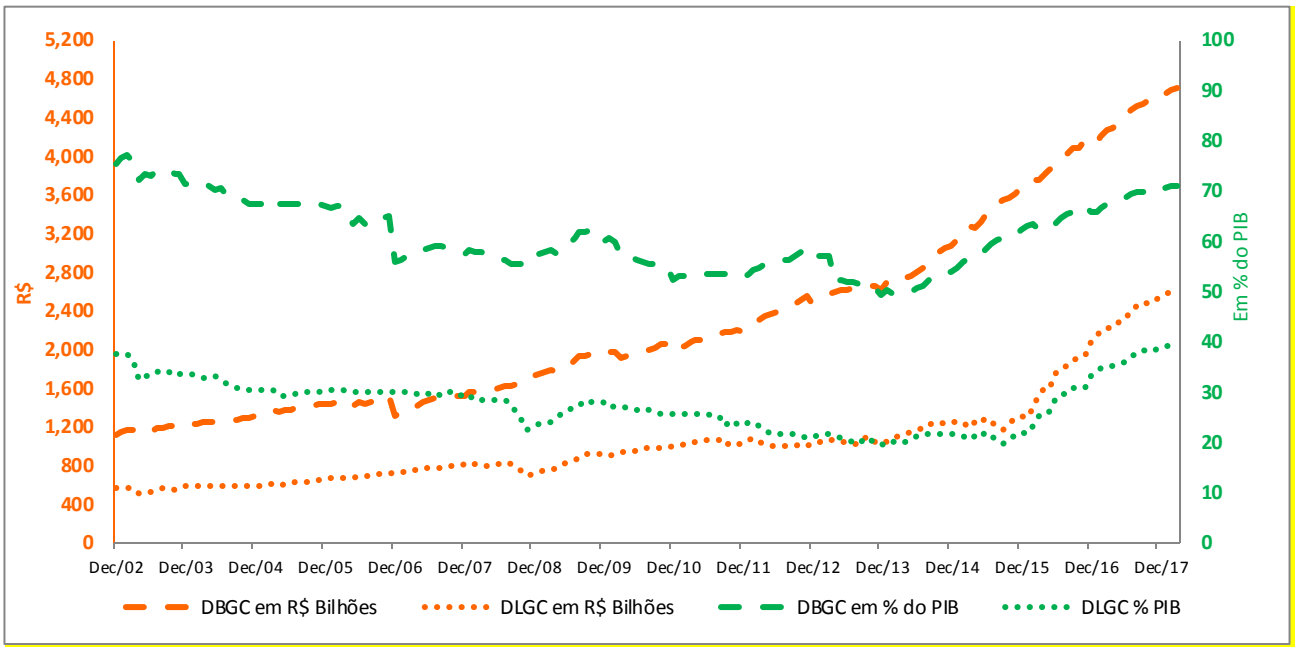
De acordo com tal relatório, foram devolvidos R$ 50 bilhões, em duas parcelas, montante correspondente a 10,8% do passivo de R$ 462,5 bilhões do BNDES junto à STN, em valores de 31/10/2017. A primeira parte, de R$ 33 bilhões, ocorreu em 28/9/2017, sendo R$ 17,9 bilhões em espécie e R$ 15,1 bilhões em títulos. A segunda parcela de R$ 17 bilhões, em espécie, ocorreu em 27/10/2017.

Além dessas observações, cabe mencionar que a volatilidade cambial também proporciona oscilações abruptas no saldo do endividamento líquido, como pode ser visualizado no gráfico a seguir, que aponta o comportamento da Dívida Bruta do Governo Central (DBGC) e da Dívida Líquida do Governo Central (DLGC) no período de 2002 a 2017, em valores correntes e em percentual do PIB.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Dívidas Bruta e Líquida do Governo Central

R$ bilhões e % do PIB



Fonte: Bacen – Nota para Imprensa – Política Fiscal – Fevereiro/2018 e Série Histórica.

Evolução da Taxa Selic e da taxa implícita da DLSP

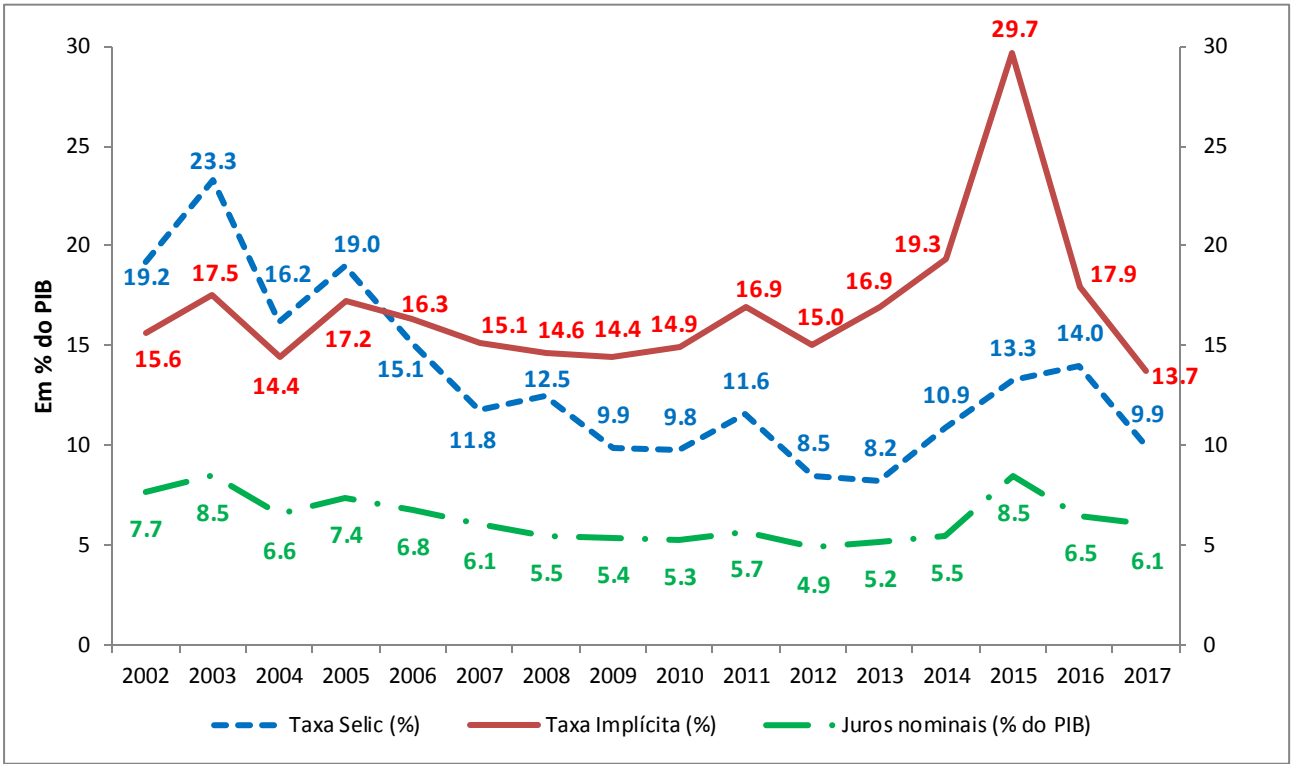
O aumento da intervenção da União na atividade econômica por meio da acumulação de ativos e passivos mantém a DLSP relativamente sob controle. No entanto, além de expandir a Dívida Bruta, carrega para o Tesouro Nacional a despesa fiscal representada pela diferença entre a taxa pela qual a União vende seus títulos (Selic) e a taxa que a União recebe das instituições financeiras oficiais e de outros programas de fomento (Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP). Portanto, a devolução de ativos do Tesouro Nacional pelo BNDES diminui os subsídios implícitos no carregamento dos títulos do Tesouro no BNDES e reduz a pressão sobre o mercado de títulos da dívida.

Dados da Nota de Política Fiscal de fevereiro de 2018 e da série histórica do Bacen mostram que, entre 2002 e 2017, a taxa Selic recuou 9,3 p.p. (de 19,2% para 9,9%), enquanto a taxa implícita da DLSP diminuiu 1,9 p.p (de 15,6% para 13,7%). Ou seja, o custo fiscal dessas operações de fomento, representado pelo diferencial de taxas, tem diminuído na medida da devolução dos títulos do Tesouro pelo BNDES, conforme se visualiza no gráfico seguinte. Adicionalmente, a apropriação dos juros nominais alcançou 6,1% do PIB.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Evolução da Taxa Selic, da Taxa Implícita da DLSP e dos Juros Nominais

% e % do PIB



Fonte: Bacen – Notas para Imprensa – Política Fiscal – Fevereiro/2018 e Série Histórica.

2.4.3. Plano Anual de Financiamento e Relatório da Dívida Pública Federal

De acordo com o Plano Anual de Financiamento da Dívida Pública Federal para 2017, a necessidade líquida de financiamento do Tesouro Nacional no exercício seria de R$ 654,9 bilhões, resultado de uma necessidade bruta de R$ 707,8 bilhões, deduzidos os recursos orçamentários de R$ 52,9 bilhões. Essa necessidade bruta está dividida em R$ 528,4 bilhões de Dívida Interna em mercado, R$ 49,5 bilhões de encargos no Banco Central e R$ 16,8 bilhões de Dívida Externa. O resultado da devolução dos ativos do Tesouro pelo BNDES pode ser observado pelos montantes realizados de recursos orçamentários, que aumentaram R$ 180 bilhões em vista da devolução de títulos. Eis o comparativo entre o programado e o executado. Não estão incluídas as receitas do resultado positivo do balanço patrimonial do Bacen.

Necessidade de Financiamento: Programado X Executado em 2017

R$ bilhões

	Programado	Executado	Diferença
(=)Necessidade Líquida de Financiamento	654,9	586,8	-68,1
(+)Recursos Orçamentários	52,9	232,9	180,0
(=)Necessidade Bruta de Financiamento	707,8	819,7	111,9
(+) Outras Despesas	113,1	130,4	17,3
(+) Dívida Externa	16,8	29,8	13,0
(+) Dívida Interna em Mercado	528,4	604,0	75,6
(+) Encargos no Banco Central	49,5	55,5	6,0

Fonte: Relatório Anual da Dívida Pública Federal 2017.

Pela programação do PAF, o estoque ocorrido ao final de 2016, de R$ 3.112,9 bilhões, deveria crescer em 2017 para um intervalo entre R$ 3.450 bilhões e R$ 3.650 bilhões. Os resultados apresentados a seguir demonstram que a DPF cresceu R$ 446,4 bilhões, alcançando R$ 3.559,3 bilhões, um pouco acima da média do intervalo previsto no PAF 2017.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Observa-se, ainda, que no período 2008-2017, o estoque da dívida pública federal aumentou em média 17,2% a.a., registrando nos exercícios de 2015 e 2017 os maiores crescimentos de 21,7% e 14,3%, respectivamente.

O prazo médio de vencimento da DPF ficou em 51,6 meses e o percentual vincendo em doze meses alcançou 16,9%, próximo ao limite inferior da faixa prevista (16% a 19%).

Dívida Pública Federal

Indicadores DPF	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	PAF 2017
Estoque em R$ bilhões	1.397,3	1.497,4	1.694,0	1.866,4	2.008,0	2.122,8	2.295,9	2.793,0	3.112,9	3.559,3	3.450/3.650
Crescimento do estoque (%)	-	7,2%	13,1%	10,2%	7,6%	5,7%	8,2%	21,7%	11,5%	14,3%	-
Prazo médio (meses)	42,0	42,4	42,0	42	48,0	50,4	52,8	55,2	54	51,6	50,4/52,8
% vencimento/12 meses	25,4	23,6	23,9	25,4	24,4	24,8	24	21,6	16,8	16,9	16/19
Composição da DPF											
Prefixado (%)	29,9	32,2	36,6	37,2	40,0	42,0	41,6	39,4	35,7	35,3	32 - 36
Índice de preços (%)	26,6	26,7	26,6	28,3	33,9	34,5	34,9	32,5	31,8	29,6	29 - 33
Selic (%)	32,4	33,4	30,8	30,1	21,7	19,1	18,7	22,8	28,2	31,5	29 - 33
Câmbio (%)	9,7	6,6	5,1	4,4	4,4	4,3	4,9	5,3	4,2	3,6	3 7
TR e outros (%)	1,4	1,1	0,8	-	-	-	-	-	-	-	-

Fontes: Plano Anual de Financiamento da Dívida e Relatório Anual da Dívida Pública 2017.

De acordo com o Relatório Anual da DPF de 2017, foi realizada uma operação de antecipação de pagamento de empréstimos pelo BNDES à STN no montante de R$ 50 bilhões, equivalente a 10,8% do passivo de R$ 462,5 bilhões, a preços de 31/10/2017, com efeito redutor sobre a Dívida Bruta do Governo Geral. Por último, e mais importante, consta no referido relatório a estimativa de redução de subsídio, em face da referida operação, num montante de R$ 39,7 bilhões, a valor presente.

2.5 Orçamento Público

Esta seção apresenta análise dos resultados da execução do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) e do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais (OI).

Destaque-se que o primeiro atributo agregador das receitas e despesas é a esfera orçamentária, em consonância com o § 5º do art. 165 da Constituição Federal, o qual subdivide a lei orçamentária anual em três esferas: fiscal, seguridade social e investimento das empresas estatais.

As análises do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social são realizadas de forma conjunta (seção 2.5.1). Entretanto, o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, dadas as suas peculiaridades e critérios específicos, será analisado separadamente (seção 2.5.2). A análise do OI limita-se às despesas classificadas como investimentos realizados pelas empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, não incluídas nos OFSS.

Deve-se destacar que a execução de uma despesa pública pressupõe a existência de crédito orçamentário e dotação. O crédito compreende o conjunto de categorias classificatórias que especificam as ações constantes do orçamento. O crédito orçamentário é portador de uma dotação, a qual é o limite de recurso financeiro autorizado na LOA daquele ano. Durante a execução do orçamento, os créditos autorizados na LOA podem sofrer alterações, de acordo com condições estabelecidas em lei, por meio de créditos adicionais.

Conforme o art. 35 da Lei 4.320/1964, considera-se receita realizada de um determinado exercício aquela nele arrecadada (regime de caixa) e, no caso da despesa, registram-se como pertencentes ao exercício as despesas legalmente empenhadas (regime de competência). Esclarece-se que, segundo o art. 58 da Lei 4.320/1964, empenho da despesa é "o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento, pendente ou não, de implemento de condição". Dessa forma, os valores das tabelas e gráficos apresentados obedecem ao princípio da anualidade, em que as receitas se referem ao exercício da arrecadação e as despesas ao do crédito e empenho.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Para efeito desta análise, as receitas e despesas são classificadas segundo sua categoria econômica em:

- Correntes: alteram as disponibilidades financeiras do Estado, afetam o Patrimônio Líquido e não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital;
- De capital: alteram as disponibilidades financeiras do Estado, não afetam o Patrimônio Líquido e contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

Assim, ao se fazer uma análise da execução orçamentária, considerar-se-á com maior ênfase a despesa empenhada em face da autorização legislativa para sua realização mediante os créditos orçamentários. A diferença entre as despesas pagas e aquelas empenhadas constituem os restos a pagar do exercício, que são subdivididos em processados (aqueles que já passaram pelo processo de liquidação) e não processados (aqueles não liquidados). No caso da receita, considera-se, essencialmente, a sua previsão e arrecadação.

2.5.1 Orçamento Fiscal e da Seguridade Social

Constituem objeto de verificação nesta subseção a arrecadação das receitas previstas e a execução das despesas fixadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social aprovadas pela Lei 13.414/2017 (LOA 2017). No que se refere às receitas, será verificado seu comportamento ao longo dos últimos anos e a sua realização ao término do exercício, enquanto que as despesas serão analisadas de forma agregada por: função orçamentária e grupo de natureza de despesa, além da análise dos restos a pagar.

A tabela a seguir traz a previsão da receita e a dotação da despesa por categoria econômica, com a finalidade de esclarecer os parâmetros que nortearam as análises efetuadas.

Previsão da receita X Dotação da despesa – 2017

R$ milhões

RECEITA		DESPESA	
Especificação	**Valor**	**Especificação**	**Valor**
Receitas Correntes	**1.450.150,46**	**Despesas Correntes**	**1.855.762,65**
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	506.229,24	Pessoal e Encargos Sociais	306.916,01
Contribuições	792.634,52	Juros e Encargos da Dívida	339.076,87
Receita Patrimonial	83.282,13	Outras despesas Correntes	1.209.769,77
Receita Agropecuária	28,67		
Receita Industrial	1.735,14		
Receita de Serviços	37.168,89		
Transferências Correntes	1.365,82		
Outras Receitas Correntes	27.706,05		
Receitas Correntes - Operações Intraorçamentárias	**37.576,97**		
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	0,62		
Contribuições - Operações Intraorçamentárias	21.328,93		
Receita Patrimonial - Operações Intraorçamentárias	2,23		
Receita Industrial - Operações Intraorçamentárias	183,09		
Receita de Serviços - Operações Intraorçamentárias	58,61		
Outras Receitas Correntes Operações Intraorçamentárias	16.003,49		
Déficit do Orçamento Corrente	**368.035,22**		

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

RECEITA		DESPESA	
Especificação	**Valor**	**Especificação**	**Valor**
Total	**1.855.762,65**	**Total**	**1.855.762,65**
		Déficit do Orçamento Corrente - Fiscal	**368.035,22**
Receitas de Capital	**1.927.703,77**	**Despesas de Capital**	**1.525.139,83**
Operações de Crédito	1.569.118,88	Investimentos	58.135,47
Alienação de Bens	8.074,27	Inversões Financeiras	83.813,06
Amortização de Empréstimos	20.726,38	Amortização da Dívida	1.383.191,31
Transferências de Capital	222,51	**Reservas**	**34.528,72**
Outras Receitas de Capital	329.561,74	Outras	0,00
		Contingência	34.528,72
Total	**1.927.703,77**	**Total**	**1.927.703,77**
		RESUMO	
Receitas Correntes	1.450.150,46	Despesas Correntes	1.855.762,65
Receitas Intraorçamentárias	37.576,97	Despesas de Capital	1.525.139,83
Receitas de Capital	1.927.703,77	Reservas	34.528,72
TOTAL	**3.415.431,20**	**TOTAL**	**3.415.431,20**

Fonte: Tesouro Gerencial e Lei 13.414/2017, Volume I, pág. 35.

Observa-se que, para o exercício de 2017, a Lei 13.414/2017 estimou receitas e fixou despesas de cerca de R$ 3.415 bilhões, tendo previsto um déficit do orçamento corrente de R$ 368,03 bilhões, o que significa que foram previstas despesas correntes superiores às receitas correntes nesse mesmo valor.

2.5.1.1 Receitas Orçamentárias

A LOA 2017 estimou receitas de R$ 3,415 trilhões para o orçamento fiscal e da seguridade social, estimativa que sofreu um acréscimo de R$ 35,2 milhões em decorrência da abertura de créditos adicionais no decorrer do exercício. Foram arrecadados R$ 2,583 trilhões, 24,35% abaixo do inicialmente previsto, o que representou R$ 831 bilhões a menos em recursos para cobrir os gastos do governo. No entanto, não obstante essa arrecadação significativamente menor que o previsto, houve um aumento de 0,29% em relação ao exercício de 2016, com base em valores atualizados pelo IPCA. A tabela a seguir apresenta a execução da receita em 2017, segregada por categoria econômica e origem.

Previsão e Realização das Receitas Orçamentárias – 2017

R$ milhares

RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS	Previsão Inicial (a)	Previsão Atualizada (b)	Receitas Realizadas (c)	% Sobre total arrecadado	Saldo (d) = (c-b)	Variação % (d) / (b)
Receitas Correntes (I)	**1.487.727.433**	**1.487.727.433**	**1.441.984.676**	**55,81%**	**-45.742.757**	**-3,07%**
Receita Tributária	506.229.865	506.229.865	464.985.976	18,00%	-41.243.888	-8,15%
Receita de Contribuições	813.963.443	813.963.443	819.744.477	31,73%	5.781.035	0,71%
Receita Patrimonial	83.284.363	83.284.363	99.914.727	3,87%	16.630.364	19,97%
Receita Agropecuária	28.675	28.675	18.957	0,00%	-9.718	-33,89%
Receita Industrial	1.918.224	1.918.224	997.060	0,04%	-921.164	-48,02%
Receita de Serviços	37.227.502	37.227.502	38.359.690	1,48%	1.132.188	3,04%
Transferências Correntes	1.365.819	1.365.819	1.387.468	0,05%	21.649	1,59%
Outras Receitas Correntes	43.709.543	43.709.543	51.169.028	1,98%	7.459	0,02%
Receitas Correntes a classificar[1]	0	0	-34.592.708	-1,34%	-34.592.708	-

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS	Previsão Inicial (a)	Previsão Atualizada (b)	Receitas Realizadas (c)	% Sobre total arrecadado	Saldo (d) = (c-b)	Variação % (d) / (b)
Receitas de Capital (II)	**981.296.040**	**981.296.040**	**620.351.253**	**24,01%**	**-360.944.787**	**-36,78%**
Operações de Crédito	622.711.150	622.711.150	442.880.841	17,14%	-179.830.309	-28,88%
Alienação de Bens	8.074.271	8.074.271	848.044	0,03%	-7.226.227	-89,50%
Amortizações de Empréstimos	20.726.378	20.726.378	75.258.579	2,91%	54.532.201	263,11%
Transferências de Capital	222.506	222.506	127.487	0,00%	-95.019	-42,70%
Outras Receitas de Capital	329.561.736	329.561.736	101.236.303	3,92%	-228.325.433	-69,28%
Recursos Arrecadados em Exercícios Anteriores (III)	-	-	-		-	-
SUBTOTAL DAS RECEITAS (IV) = (I + II + III)	**2.469.023.473**	**2.469.023.473**	**2.062.335.929**	**79,82%**	**-406.687.544**	**-16,47%**
Operações de Crédito/ Refinanciamento (V)	946.407.727	946.407.727	506.272.950	19,59%	-440.134.777	-46,51%
Operações de Crédito Internas	925.084.469	925.084.469	501.465.216	19,41%	-423.619.253	-45,79%
Operações de Crédito Externas	21.323.258	21.323.258	4.807.734	0,19%	-16.515.524	-77,45%
SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (VI) = (IV + V)	**3.415.431.200**	**3.415.431.200**	**2.568.608.879**	**99,41%**	**-846.822.321**	**-24,79%**
Ajuste na Previsão Atualizada (VI)		**35.204**				
Déficit (VII)[2]	-	-	**15.118.280**	**0,59%**	-	-
TOTAL (VIII) = (VI + VII)	**3.415.431.200**	**3.415.466.404**	**2.583.727.159**	**100,00%**	**-831.739.245**	**-24,35%**
RECEITAS DE CAPITAL TOTAIS (IX) = (II + V)	**1.927.703.767**	**1.927.703.767**	**1.126.624.203**	**43,60%**	**-801.079.564**	**-41,56%**
DETALHAMENTO DOS AJUSTES NA PREVISÃO ATUALIZADA		**35.204**	**0**			
Créditos Adicionais Abertos com Superávit Financeiro		34.687	0			
Créditos Adicionais Abertos com Excesso de Arrecadação		517	0			
Créditos cancelados líquidos		0	0			

Fonte: Tesouro Gerencial e RREO Dez/2017, Balanço Orçamentário, págs. 9 e 10; Prestação de Contas do Presidente da República, p. 235.

[1] O Tesouro Nacional possui uma fonte de recursos (177 – recursos a classificar) onde são registradas, provisoriamente, como receitas a classificar, aquelas receitas que se encontram em posse da rede bancária, até que seja realizada sua transferência e classificação definitiva. Neste caso específico, recursos foram arrecadados, mas não recolhidos à Conta Única, tendo permanecido em posse da rede bancária em 31/12/2017, havendo necessidade de subtrair esse valores do total de receitas arrecadadas (PCPR/2017, pág. 259).Observa-se que as receitas correntes apresentaram arrecadação 3,07% inferior ao previsto, enquanto que as receitas de capital, ressalvadas as operações de crédito para refinanciamento, obtiveram arrecadação 36,78% menor que o previsto. Se consideradas em sua totalidade, as receitas de capital foram 41,56% menores que as previsões para o ano.

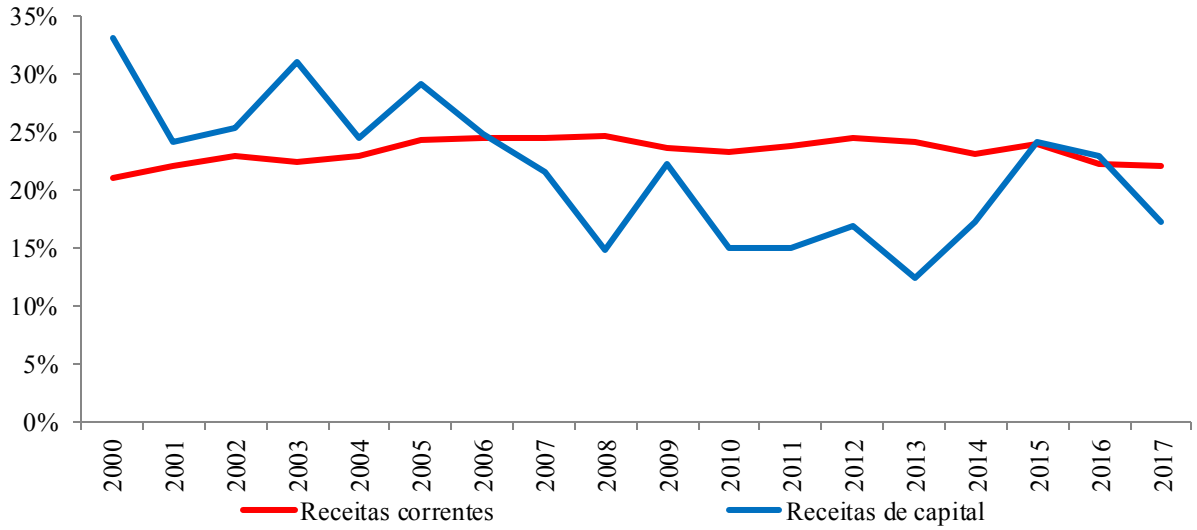
[2] O déficit se deve à diferença nos regimes de contabilização da receita e da despesa, caixa e competência, respectivamente. Como os dados de receita utilizados são contabilizados pelo regime de caixa e a despesa pelo regime de competência (despesa empenhada), em 31/12/2017 o valor empenhado superava a receita arrecadada, por isso o déficit apresentado, já que, no balanço orçamentário, deve haver equilíbrio entre receita e despesa (equilíbrio orçamentário).

No grupo receitas de capital, em que foi arrecadado 36,78% a menos que o previsto, as receitas com amortizações de empréstimos, responsáveis por 2,9% do total arrecadado, registraram aumento de R$ 54,5 bilhões, equivalente a 263,11% acima do estimado. Esse resultado positivo foi impactado pelo fluxo de caixa decorrente da liquidação antecipada de R$ 50 bilhões de dívidas do BNDES com a União.

O gráfico a seguir apresenta a evolução das receitas orçamentárias arrecadadas, segregadas por categoria econômica, em percentual do Produto Interno Bruto (PIB) no período de 2000 a 2017.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Evolução Receitas Orçamentárias em Percentual do PIB – 2000 a 2017



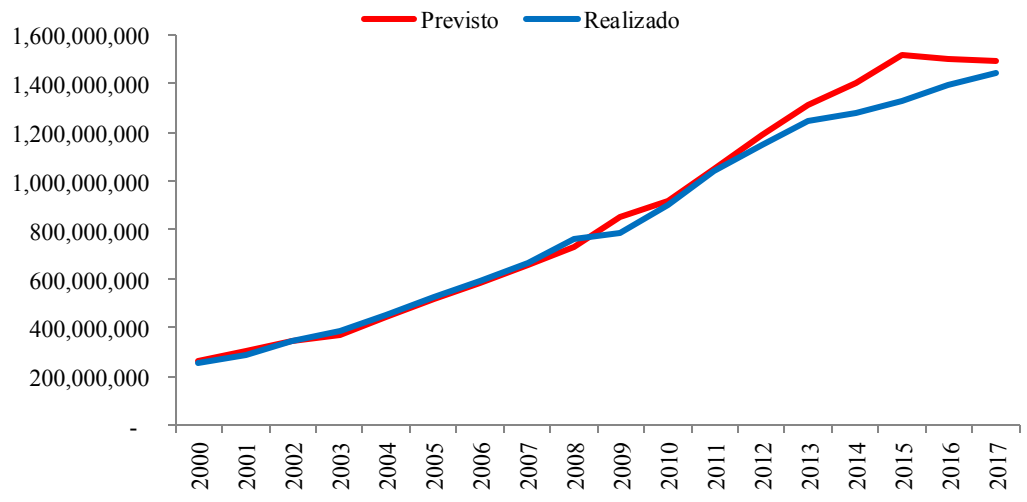
Fonte: Tesouro Gerencial e RREO Dez/2017, Balanço Orçamentário; Prestação de Contas do Presidente da República, p. 235.

Em percentual do PIB, verifica-se que as receitas correntes arrecadadas se mantiveram estáveis ao longo do período analisado, tendo apresentado em 2017 o mesmo percentual de 22% do PIB obtido em 2016. Uma pequena oscilação que merece ser destacada foi a queda na arrecadação dessas receitas em 6,25% ocorrida no exercício de 2015, que foi superior à queda do PIB de 3,8% ocorrida no mesmo período, fazendo com que o percentual das receitas correntes em relação ao PIB caísse de 24% para 22%.

Já as receitas de capital em percentual do PIB apresentaram grande variação ao longo do período analisado. Os quatro componentes das receitas de capital que sofreram maiores variações, em valores atualizados pelo IPCA, foram: (i) operações de crédito, que caíram no período, devido ao alongamento dos títulos federais, tendo voltado a crescer a partir de 2014; (ii) resultado do BC, que teve picos em 2003, 2009, 2012 e 2015 devido a variações no câmbio; (iii) remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional, que teve um pico em 2002 devido ao aumento da taxa Selic; e (iv) queda nas operações de crédito/refinanciamento internas e externas no exercício de 2017, que foram 44,43% menores que em 2016. Dessa forma, as receitas de capital caíram de 23% do PIB em 2016, para 17% em 2017.

O gráfico a seguir apresenta a comparação da evolução das receitas correntes previstas e arrecadadas ao longo do período de 2000 a 2017.

Evolução Receitas Correntes - 2000 a 2017



Fonte: Tesouro Gerencial e RREO Dez/2017, Balanço Orçamentário; Prestação de Contas do Presidente da República, p. 235.

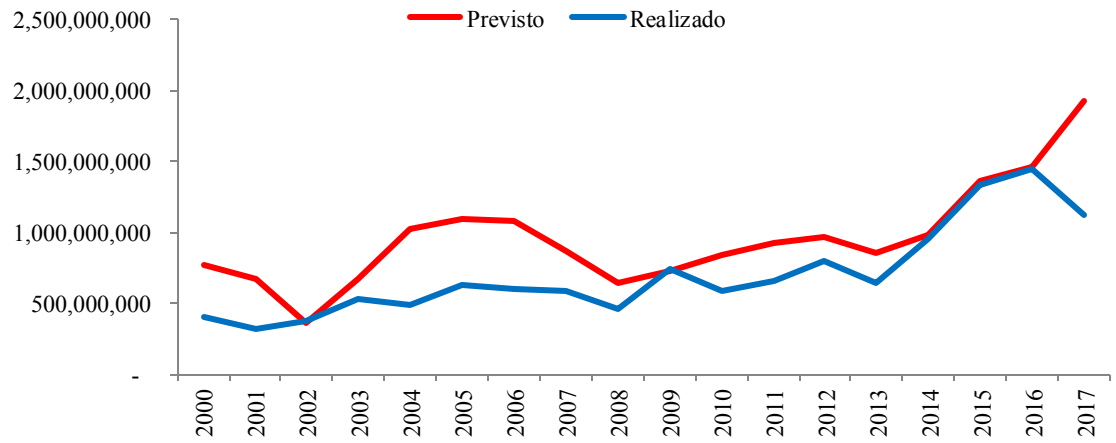
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Verifica-se do gráfico que o comportamento estável das receitas correntes ao longo dos anos contribuiu para que as previsões fossem mais próximas do realizado. Assim, até o exercício de 2011, com exceção de 2008 e 2009, a arrecadação foi muito próxima do previsto. A partir de 2012, o realizado passou a ficar abaixo do previsto. Em 2017, a diferença negativa de 3,07% entre o previsto e o realizado foi um pouco menor que em 2016, quando essa diferença foi de 7% negativos, e em 2015 (diferença de 12,7% negativos), o que representa uma melhora na estimativa das receitas em relação aos cinco últimos exercícios.

Ressalte-se que uma estimativa das receitas correntes mais próxima da realidade auxilia no planejamento orçamentário, bem como evita que despesas incluídas do orçamento deixem de ser executadas por insuficiência de recursos financeiros.

O gráfico a seguir apresenta a comparação da evolução das receitas de capital previstas e arrecadadas ao longo do período de 2000 a 2017.

Evolução Receitas de Capital – 2000 a 2017



Fonte: Tesouro Gerencial e RREO Dez/2017, Balanço Orçamentário; Prestação de Contas do Presidente da República, p. 235.

Em contraponto às receitas correntes, as receitas de capital são mais instáveis. Verifica-se que, até 2013, salvo os exercícios de 2002 e 2009, as previsões foram superiores às arrecadações. Nos exercícios de 2014 a 2016 essas receitas aumentaram em termos nominais e o previsto e o realizado mantiveram-se muito próximos. O período de aumento das receitas de capital coincide com o período em que foi deflagrada uma crise econômica no Brasil, com o desequilíbrio fiscal e o baixo crescimento do PIB em 2014, apenas 0,5%, seguido de quedas de 3,8% e 3,6% nos exercícios de 2015 e 2016, respectivamente. Tal quadro gerou a necessidade de se buscar novas fontes de recursos para financiar os gastos públicos.

Já em 2017, as receitas de capital realizadas voltaram a se afastar dos valores previstos, tendo as receitas totais arrecadadas sido 46,51% menores que o previsto. Se comparadas ao exercício de 2016, em 2017 essas receitas foram 24,63% menores, em valores atualizados pelo IPCA. Destaque-se que mesmo a entrada de recursos provenientes da liquidação antecipada de dívidas pelo BNDES não foi suficiente para evitar a queda na arrecadação dessas receitas.

Comportamento da Arrecadação de Receitas Correntes

As receitas correntes, dada a sua importância para manutenção do equilíbrio das contas públicas, serão analisadas de forma separada neste tópico. A tabela a seguir apresenta o comparativo das receitas correntes arrecadadas no exercício de 2016, atualizadas pelo IPCA, com as do exercício de 2017.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Comparativo Receitas Correntes Realizadas em 2016 e 2017

R$ milhares

	2016			2017		% Variação
	Valor corrente (A)	Valor corrigido (B) (B) = (A) x (1 + IPCA)	% sobre total	Valor (C)	% sobre total	
Receitas Correntes	**1.396.644.111**	**1.437.808.100**	**100,00%**	**1.441.984.676**	**100,00%**	**0,29%**
Receita tributária	458.723.502	472.243.689	32,84%	464.985.976	32,25%	-1,54%
Receita de contribuições	748.168.512	770.219.656	53,57%	819.744.477	56,85%	6,43%
Receita patrimonial	74.112.489	76.296.843	5,31%	99.914.727	6,93%	30,96%
Receita agropecuária	21.816	22.459	0,00%	18.957	0,00%	-15,59%
Receita industrial	1.022.312	1.052.443	0,07%	997.060	0,07%	-5,26%
Receita de serviços	40.518.499	41.712.721	2,90%	38.359.690	2,66%	-8,04%
Transferências correntes	1.162.173	1.196.426	0,08%	1.387.468	0,10%	15,97%
Outras receitas correntes	72.914.808	75.063.862	5,22%	51.169.028	3,55%	-31,83%
Receitas correntes a classificar	-	-	0,00%	(34.592.708)	-2,40%	-

Fonte: Tesouro Gerencial e Balanços Gerais da União 2016 e 2017; Prestação de Contas do Presidente da República, p. 235.

Verifica-se que, em termos reais, o total das receitas correntes arrecadadas em 2017 foi 0,29% superior ao arrecadado em 2016, apesar de ter ocorrido queda na arrecadação das receitas de tributos e de outras receitas com menor materialidade. A redução de arrecadação nesses itens foi compensada pela elevação de 6,43% da receita de contribuições, que representou cerca de 57% da arrecadação total das receitas correntes em 2017. Ressalte-se que tal elevação na arrecadação de receita ocorreu após dois anos consecutivos de quedas, -6,25% em 2015 e -0,89% em 2016.

Segundo dados constantes do documento "Análise da Arrecadação das Receitas Federais" de dezembro de 2017, elaborado pelo Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros da Secretaria da Receita Federal do Brasil, contribuíram para esta melhora a arrecadação extraordinária relativa aos parcelamentos especiais dos Programas de Regularização Tributária (PRT/PERT), o parcelamento da dívida ativa, assim como o acréscimo na arrecadação da Cofins/PIS, em razão da elevação de alíquotas sobre combustíveis. Também foi fator que contribuiu para a melhora na arrecadação o comportamento das variáveis macroeconômicas que afetaram as bases de cálculo dos tributos arrecadados.

2.5.1.2 Despesas Orçamentárias

O país passa por um período de crise econômica, apresentando déficits fiscais desde 2014, com o desafio no campo das contas públicas de recuperar a sustentabilidade fiscal, fortemente impactada pela queda na arrecadação federal, em especial nos exercícios de 2014 a 2016, e por problemas estruturais, que vêm sendo enfrentados com medidas como a Emenda Constitucional 95/2016 e a proposta de reforma da previdência encaminhada ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo.

Considerando o quadro atual de queda da arrecadação de receitas e de rigidez orçamentária, com o crescimento das despesas primárias obrigatórias, que chegam a cerca de 93% do total de gastos, o espaço fiscal para a despesa pública, especialmente a de natureza não obrigatória,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

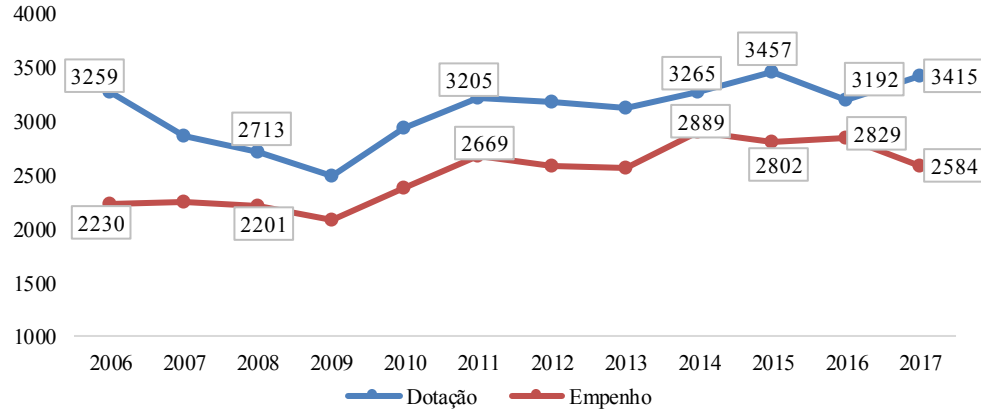
tem se reduzido de forma acentuada, afetando adversamente a execução de metas e iniciativas previstas no PPA 2016-2019.

No exercício de 2017, a dotação inicial da despesa foi de R$ 3.415,43 bilhões, chegando, ao final do exercício, à dotação atualizada pelos créditos adicionais de R$ 3.415,47 bilhões. Do total dessa despesa foram empenhados R$ 2.583,73 bilhões.

O gráfico a seguir apresenta a variação da dotação orçamentária atualizada e da despesa empenhada nos exercícios de 2006 a 2017, em valores atualizados pelo IPCA do período.

Variação Real Dotação Orçamentária e Empenho da Despesa – 2006 a 2017[1]

R$ bilhões



Fonte: Siafi, BCB.

[1] Valores atualizados pelo IPCA do período.

Verifica-se que os valores da dotação orçamentária em 2017 tiveram aumento real de 7% em relação a 2016, em contraponto à queda de 7,6% ocorrida no exercício de 2016. Com relação ao empenho, por sua vez, em 2017 foi empenhado apenas 76% da dotação atualizada. Assim, no período analisado, observa-se que o percentual empenhado em 2017 supera apenas o de 2006 (68% da dotação). Além disso, destaca-se a redução de 8,7% nos montantes empenhados entre 2016 e 2017.

A queda no percentual de despesas empenhadas deve-se, principalmente, ao baixo percentual com despesas do grupo amortização/refinanciamento da dívida, responsável por 40% da dotação atualizada em 2017, que empenhou apenas 57% de sua dotação, sendo que os elementos de despesa com menor percentual de empenho foram: obrigações decorrentes de política monetária; principal da dívida mobiliária resgatado; principal corrigido da dívida mobiliária refinanciado e principal corrigido da dívida contratual resgatada.

Conforme o Relatório do Tesouro Nacional (RTN/dez 2017), houve ainda uma redução dos gastos com despesas discricionárias devido, principalmente, à redução de R$ 40 bilhões na execução dessas despesas pelo poder executivo, dos quais 14,2 bilhoes são referentes ao PAC.

Em relação às despesas obrigatórias, o RTN/dez 2017 informa que a redução deveu-se, principalmente, ao descréscimo de R$ 5,8 bilhões nas despesas com subsídios, subvenções e com o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro), representados, em grande parte, pela redução de R$ 2,8 bilhões nas despesas do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), R$ 1,3 bilhão nas despesas do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e R$ 1 bilhão na Política de Preços Agrícolas. Houve, ainda, uma redução de R$ 4,4 bilhões na compensação ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) pelas desonerações da folha, de R$ 3,6 bilhões nas despesas com Abono e Seguro Desemprego e de R$ 5,9 bilhoes em demais despesas.

Despesas por Função de Governo

A função de governo é o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público e está relacionada com a missão institucional do órgão, por exemplo, cultura, educação e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

saúde. A análise da execução da despesa pública agregada por função permite verificar em quais áreas se concentram os maiores gastos governamentais. A tabela a seguir apresenta a distribuição da despesa empenhada e paga no exercício entre as diferentes áreas de atuação governamental em 2016 e 2017.

Empenho e Pagamento da Despesa por Função - 2016 e 2017[1]

R$ milhões

Função de Governo	Despesa Empenhada 2016	Despesa Empenhada/ Dotação 2016	Despesa Paga 2016	Despesa Paga/ Despesa Empenhada 2016	Despesas Empenhada 2017	Despesa Empenhada /Dotação 2017	Despesas Liquidadas 2017	Despesas Pagas 2017	Despesa Paga/ Despesa Empenhada 2017
Encargos Especiais	1.478.847,2	86%	1.459.233,1	99%	1.310.385,6	64%	1.291.716,9	1.291.486,9	99%
Previdência Social	595.479,7	100%	579.874,2	97%	655.771,9	100%	655.483,3	637.415,8	97%
Saúde	108.268,4	96%	100.190,6	93%	117.602,5	98%	103.247,6	102.713,8	87%
Educação	106.738,2	97%	95.184,5	89%	111.405,5	97%	102.137,0	101.815,7	91%
Assistência Social	79.760,7	100%	77.565,3	97%	84.718,2	99%	84.114,2	83.092,4	98%
Trabalho	72.409,7	98%	70.042,5	97%	71.493,6	92%	69.912,2	69.304,6	97%
Defesa Nacional	62.091,5	99%	57.271,2	92%	68.701,0	98%	63.649,5	63.164,6	92%
Judiciária	32.021,1	98%	31.231,8	98%	34.522,4	96%	33.343,0	33.311,7	96%
Administração	24.372,1	87%	22.707,4	93%	27.445,9	93%	25.544,3	25.417,4	93%
Agricultura	25.988,8	86%	19.741,7	76%	23.226,4	84%	15.476,4	15.309,4	66%
Transporte	14.217,3	82%	10.074,0	71%	15.307,4	82%	10.990,1	10.913,1	71%
Segurança Pública	9.715,5	94%	8.423,1	87%	10.860,9	94%	9.170,1	9.133,2	84%
Ciência e Tecnologia	7.291,8	95%	6.092,7	84%	7.333,3	91%	6.238,0	6.193,2	84%
Essencial à Justiça	6.633,5	99%	6.317,3	95%	7.307,5	98%	7.018,4	7.013,1	96%
Legislativa	7.158,7	98%	7.002,5	98%	7.232,2	91%	7.077,4	7.074,4	98%
Urbanismo	3.825,1	79%	1.528,6	40%	6.355,3	83%	1.875,4	1.843,9	29%
Gestão Ambiental	5.575,5	86%	3.407,7	61%	4.187,0	88%	3.108,8	3.103,2	74%
Relações Exteriores	2.963,4	87%	2.803,2	95%	2.992,1	100%	2.899,8	2.896,4	97%
Comércio de Serviços	3.086,8	75%	2.382,9	77%	2.784,6	64%	2.096,0	2.095,7	75%
Organização Agrária	2.986,7	71%	2.300,2	77%	2.753,9	86%	1.837,3	1.821,9	66%
Indústria	2.358,0	95%	2.081,1	88%	2.293,0	95%	2.184,0	2.161,6	94%
Energia	1.901,7	96%	1.705,4	90%	1.911,8	94%	1.802,6	1.798,4	94%
Cultura	1.939,5	83%	951,5	49%	1.904,1	87%	1.023,9	1.020,6	54%
Direitos da Cidadania	2.408,4	65%	1.835,7	76%	1.763,7	67%	1.421,5	1.420,0	81%
Desporto e Lazer	1.412,9	84%	477,8	34%	1.294,6	86%	315,9	312,8	24%
Comunicações	1.420,4	94%	1.332,5	94%	1.262,8	93%	1.171,1	1.156,9	92%
Saneamento	563,6	88%	409,0	73%	858,7	94%	714,6	714,6	83%
Habitação	38,2	66%	9,4	25%	51,4	74%	6,2	6,2	12%
Total	**2.661.474,0**	**89%**	**2.572.176,9**	**97%**	**2.583.727,2**	**76%**	**2.505.575,3**	**2.483.711,8**	**96%**

Fonte: Tesouro Gerencial.

[1] A função "Reserva de Contingência" não consta da tabela, pois não apresentou despesa empenhada.

Destaque-se que 51% das despesas empenhadas em 2017 pertencem à função Encargos Especiais. Nesta função, encontram-se aquelas despesas que não podem ser associadas a um bem ou serviço gerado no processo produtivo corrente, tais como o montante de dívidas e respectivos juros, ressarcimentos de despesas da União realizadas por outros entes da federação ou pelo setor privado e indenizações, que podem ser trabalhistas, previdenciárias, a anistiados políticos, entre outras. A função Previdência Social foi responsável por 25% dos empenhos em 2017, sendo a maior parte desses empenhos relativos ao pagamento de benefícios da previdência social. Dessa forma, observa-se que cerca de 76% do orçamento empenhado em 2017 referiu-se à execução de despesas relativas ao serviço da dívida pública, às transferências constitucionais e aos benefícios previdenciários. Em

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

2016, essas despesas foram responsáveis por cerca de 78% dos empenhos. Tais resultados ressaltam a atual situação orçamentária no Brasil, em que a maior parte dos recursos orçamentários são executados em despesas obrigatórias, restando pouca margem para outras despesas, como investimentos.

Verifica-se que a função Encargos Especiais apresentou diminuição do percentual de empenhos de 86% para 64% entre 2016 e 2017, o que se explica pela baixa execução no grupo amortização/refinanciamento da dívida, conforme já tratado. Destaque-se ainda que, além daquela função, apenas mais três funções apresentaram percentual de empenho inferior à média do ano (76%), sendo elas: Comércio e Serviço, 64%; Direitos da Cidadania, 67%; e Habitação, 74%.

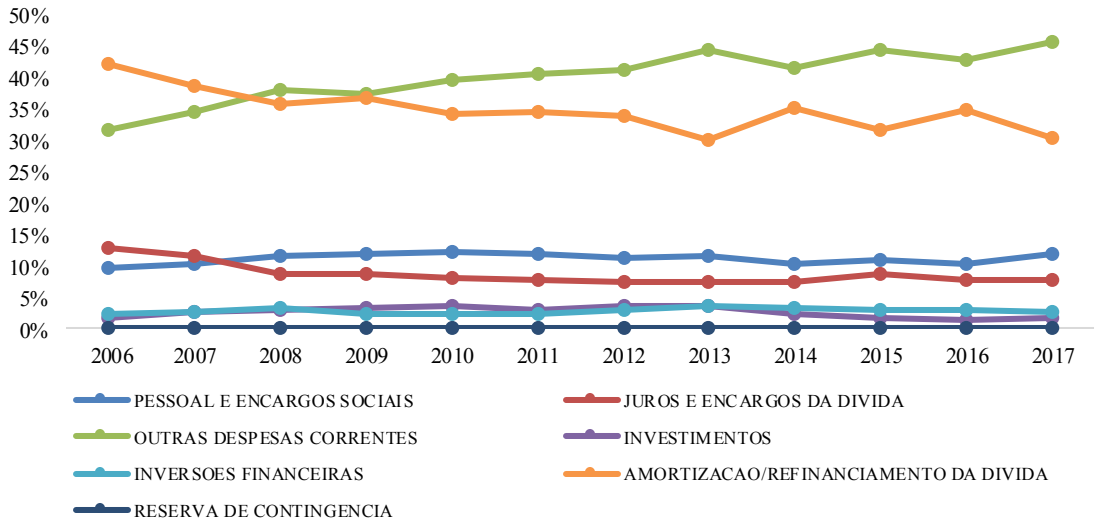
No que se refere aos valores empenhados que foram efetivamente pagos, verificou-se que cinco funções obtiveram percentual de pagamento inferior a 80%: Comércio e Serviços, 75%; Organização Agrária, 66%; Cultura, 54%; Desporto de Lazer, 24%; e Habitação, 12%. Destaque-se que os empenhos que não são cancelados ou pagos até 31 de dezembro de cada exercício são inscritos em restos a pagar, que podem ser processados ou não processados, e deverão ser pagos nos exercícios subsequentes, concorrendo com os recursos do exercício de pagamento.

Despesas por Grupo de Natureza da Despesa

Segundo o Manual Técnico do Orçamento (MTO), o Grupo de Natureza da Despesa agrega os diversos elementos de despesa que possuem as mesmas características quanto ao objeto de gasto, sendo discriminado da seguinte forma: pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida, outras despesas correntes, investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida.

O gráfico a seguir apresenta a evolução do percentual de execução de cada grupo de despesa em relação à despesa empenhada total em cada exercício do período de 2006 a 2017.

Evolução Percentual Empenhado Grupo de Natureza da Despesa – 2006 a 2017



Fonte: Siafi.

Na maioria dos grupos de natureza da despesa, observou-se que os percentuais de execução em relação ao total empenhado no exercício mantiveram-se praticamente constantes ao longo do período.

Destaca-se a baixa relevância dos investimentos no total da despesa empenhada, que no período variou entre 4% e 1% do total, tendo sido 2% em 2017. As despesas com "investimentos" e com "inversões financeiras" são aquelas relativas: ao planejamento e execução de obras; à aquisição de instalações, equipamentos e material permanente; à aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; e, aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie já constituídas, que não importem aumento de seu capital. Ou seja, essas despesas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

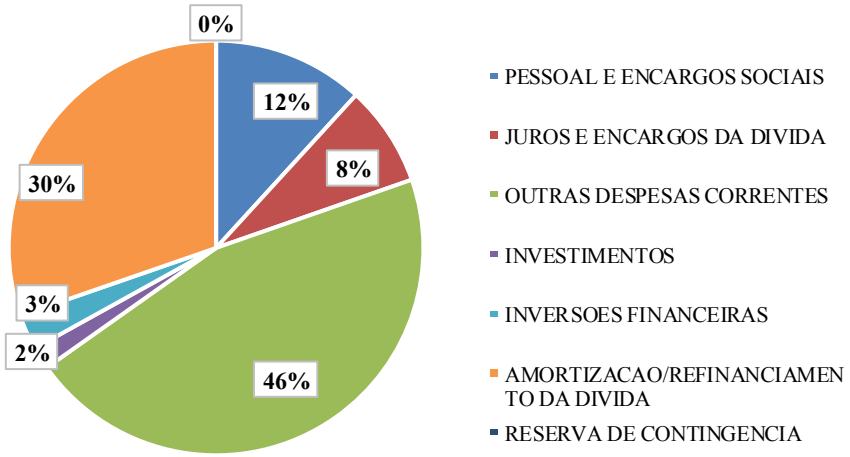
representam gastos do governo em ações que contribuem para um aumento do patrimônio da União. Não obstante a importância desses gastos, verifica-se que esses dois grupos são os que possuem menor percentual de empenho dentre as despesas em análise.

Os grupos "pessoal e encargos sociais" e "juros e encargos da dívida" também não sofreram grandes variações em relação aos exercícios anteriores, tendo o primeiro grupo aumentado sua participação no todo de 10% para 12% e o último permanecido no mesmo percentual de 8% empenhado em 2016.

Por outro lado, os grupos de despesa "outras despesas correntes" e "amortização e refinanciamento da dívida" sofreram variações mais significativas ao longo do período. Em 2017, esse último grupo apresentou o menor percentual de empenho com relação ao total da despesa empenhada da série, 30%. Destaque-se que a participação desse grupo já chegou a representar 42% das despesas empenhadas (exercício de 2006). Já o grupo "outras despesas correntes", que representou 31% do valor executado em 2006, apresentou crescimento constante, tendo alcançado o percentual de 46% dos empenhos em 2017. Pode-se inferir, assim, que houve uma realocação dos gastos governamentais nesse período, com a diminuição dos gastos com o pagamento e refinanciamento da dívida e o aumento da aplicação de recursos em outras despesas correntes.

Destaque-se que esses dois grupos concentram os maiores montantes de despesas do governo, conforme é possível observar no gráfico a seguir, que apresenta os percentuais de execução de cada grupo de despesa em relação ao total empenhado no exercício de 2017.

Percentual Empenhado por Grupo de Natureza da Despesa – 2017



Fonte: Siafi.

O grupo "outras despesas correntes" abrange principalmente as despesas relativas ao pagamento de aposentadorias do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e à distribuição constitucional ou legal de receitas a outras unidades da federação. Dessa forma, em 2017, como ocorreu nos exercícios anteriores, o gasto do governo concentrou-se nas despesas relativas ao serviço da dívida pública, às transferências constitucionais ou legais e aos benefícios previdenciários, por serem despesas obrigatórias. Já as despesas com investimentos e inversões financeiras, que são discricionárias, permaneceram com execução inexpressiva (apenas 5% do total empenhado). Esse quadro demonstra o elevado grau de rigidez do orçamento público federal, conforme mencionado anteriormente.

2.5.1.3. Disponibilidades por fonte de recursos

O parágrafo único do art. 8º da LRF dispõe que os recursos legalmente vinculados à finalidade específica devem ser utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso. A vinculação dos recursos é identificada no Siafi pelo marcador denominado Fonte de Recursos, esse marcador indica tanto a origem da receita quanto a fonte de financiamento da despesa. Assim, os valores arrecadados e classificados nas fontes orçamentárias vinculadas, quando não gastos em despesas vinculadas a essas fontes, devem permanecer nelas contabilizados nos exercícios subsequentes ao de sua arrecadação.

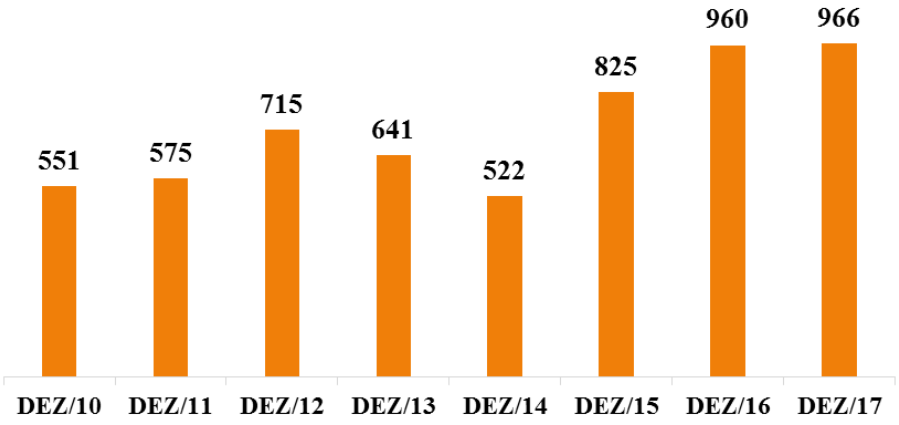
Devido à necessidade de cumprirem-se as metas de resultado primário, tem ocorrido, ao longo dos anos, limitações de empenho e de pagamento. Essa situação gerou significativas restrições ao alcance dos objetivos pretendidos no âmbito dos programas de governo, bem como a permanência de recursos na Conta Única do Tesouro Nacional, sem utilização imediata, nos casos em que há vinculação de recursos. Situação problemática num cenário de sucessivos déficits primários, onde o Poder Executivo se vê obrigado a emitir títulos para financiar despesas não financeiras.

A conta contábil denominada "Disponibilidade Por Destinação de Recursos" é uma conta de controle que indica o montante dos recursos a utilizar, isto é, recursos arrecadados e temporariamente não aplicados, disponíveis na Conta Única para execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Os saldos registrados informam os valores que não foram comprometidos pela execução orçamentária (isto é, valores que não foram ligados pelo empenho a alguma despesa). Ou seja, essa conta contábil (8.2.1.1.1.00.00) permite à Unidade Gestora verificar o quanto de disponibilidade possui por fonte de recursos para suportar a emissão de empenhos, liquidação e pagamento de despesas. Esses valores estão depositados na Conta Única.

O saldo da referida conta ao final de 2017 correspondeu a R$ 966 bilhões, o que representou um aumento real de 1% em relação ao saldo de 2016. O gráfico a seguir compara os saldos das disponibilidades ao final de cada exercício, de 2010 a 2017 a preços de dezembro de 2017. Percebe-se que os maiores incrementos ocorreram em 2012 (24%) e 2015 (58%), sendo que o crescimento de 2012 foi acompanhado por reduções nos dois anos subsequentes, enquanto nos dois anos subsequentes a 2015 houve aumento em relação ao ano anterior.

Disponibilidades por Fonte de Recursos – 2010 a 2017

R$ bilhões de dez/17



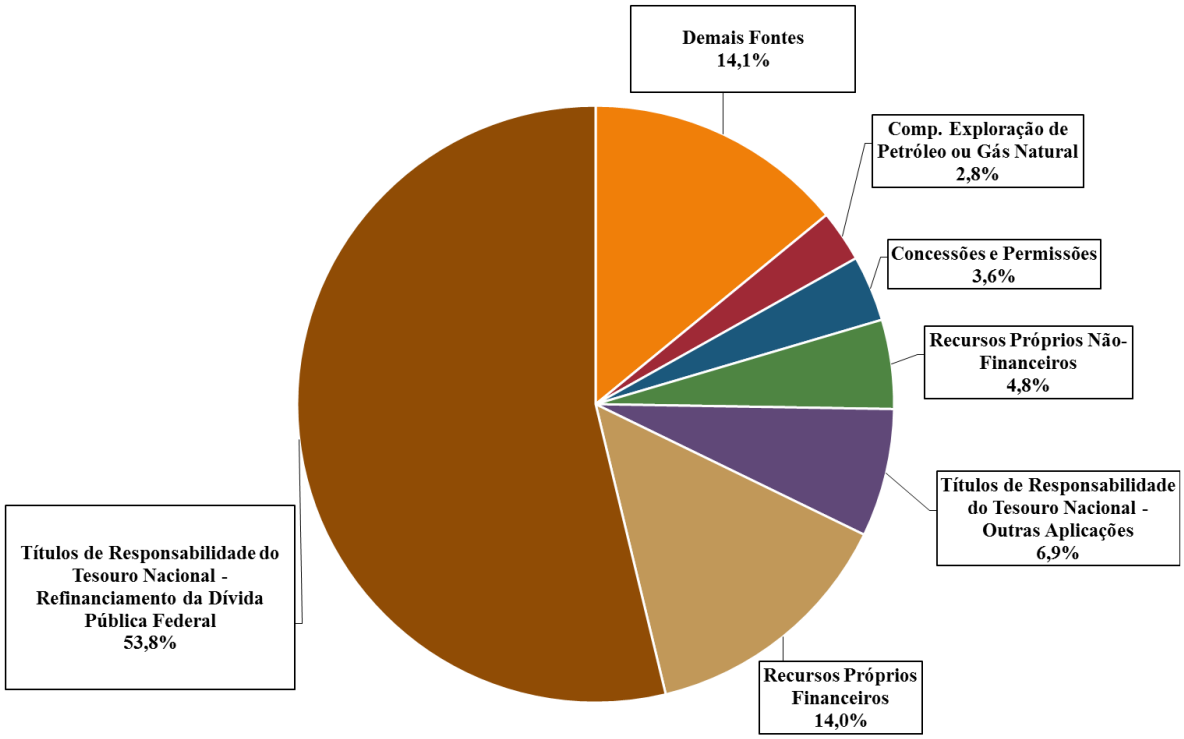
Fonte: Siafi

Nota: deflator utilizado foi o IPCA

O gráfico seguinte apresenta como estavam distribuídos os valores nas principais fontes de recursos no final de 2017, cabendo destaque ao fato de que os valores oriundos de emissão de títulos para refinanciamento da dívida pública mobiliária federal corresponderam a mais da metade do saldo das disponibilidades (54%). Ou seja, R$ 519 bilhões que estavam depositados no final de 2017 eram recursos adquiridos mediante a emissão de títulos (endividamento), cujo objetivo é futura quitação de dívida.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Disponibilidade por Fonte de Recursos – Saldo em 31/12/2017 de R$ 966 bilhões.



Fonte: Siafi

Embora o saldo da conta chegue a quase um trilhão, havia, no final de 2017, treze fontes orçamentárias – totalizando R$ 36 bilhões – com saldos negativos, destacando-se entre elas: a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (negativa em R$ 13 bilhões), a Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional (negativa em R$ 8 bilhões) e a Contribuição Social sobre o Lucro das Pessoas Jurídicas (negativa em R$ 6 bilhões). Essa situação de saldos negativos significativos em algumas fontes também ocorreu em exercícios anteriores.

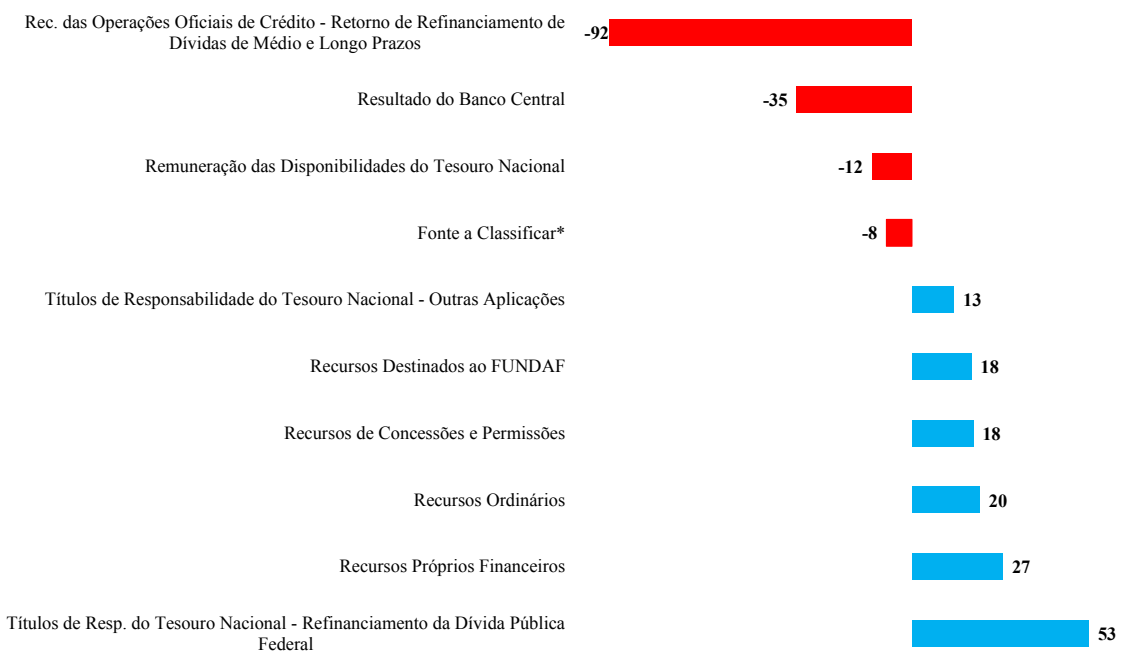
O gráfico e a tabela seguintes apresentam as fontes que sofreram as maiores variações em volume de recursos entre o início e o final do exercício. Uma variação positiva retrata que foram gastos menos recursos dessa fonte do que as receitas nela arrecadadas durante o exercício. Por exemplo, o governo arrecadou mediante emissão de títulos para refinanciamento, em 2017, R$ 53 bilhões a mais do que gastou em amortização da dívida pública mobiliária federal. A variação negativa tem significado inverso, ou seja, que durante o exercício foi gasto mais nessa fonte do que o valor nela arrecadado durante o exercício.

Os valores registrados nessas fontes selecionadas representam 86% dos valores registrados no saldo da conta contábil. Assim, embora possam ter ocorrido variações percentuais maiores em outras fontes, a sua representatividade é pequena.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Disponibilidades - Fontes que Sofreram Maiores Variações Nominais durante o Exercício de 2017

R$ bilhões



Fonte: Siafi

Cabe observar que as maiores reduções referem-se ao retorno de financiamentos e ao resultado do Bacen. Em relação ao retorno de financiamentos, tem-se que em 2016 houve a receita oriunda do pagamento antecipado de empréstimo feito ao BNDES pelo Tesouro Nacional, no valor de R$ 100 bilhões, que foi consumida quase que completamente no decorrer de 2017. Os recursos da antecipação do empréstimo ao Banco devem ser utilizados exclusivamente para pagamento da dívida pública mobiliária federal em mercado.

As maiores variações positivas ocorreram nos valores arrecadados para refinanciamento de títulos do Tesouro Nacional (disponibilidade aumentou em R$ 53 bilhões, 11% com relação a 2016) e nos recursos próprios financeiros que aumentaram 25% (R$ 27 bilhões).

Disponibilidades por Destinação de Recursos a Utilizar

R$ milhões

Fonte de Recurso	Saldo em Dez 2017	Saldo em Dez 2016	Variação Nominal	Variação %
Títulos de Resp. do Tesouro Nacional - Refinanciamento da Dívida Pública Federal	519.429	466.029	53.400	11%
Recursos Próprios Financeiros	135.482	108.056	27.426	25%
Recursos Ordinários	24.065	3.666	20.399	556%
Recursos de Concessões e Permissões	34.479	16.014	18.465	115%
Recursos Destinados ao Fundaf	18.912	1.006	17.905	1.779%
Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional - Outras Aplicações	67.007	54.319	12.688	23%
Fonte a Classificar*	-1.333	6.380	-7.713	-121%
Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional	-7.867	4.137	-12.004	-290%
Resultado do Bacen	0	34.797	-34.797	-100%
Rec. das Operações Oficiais de Crédito - Retorno de Refinanciamento de Dívidas de Médio e Longo Prazos	11.950	103.493	-91.543	-88%
Demais Fontes	163.817	134.282	29.534	22%
Total	**965.941**	**932.180**	**33.761**	**4%**

Fonte: Siafi

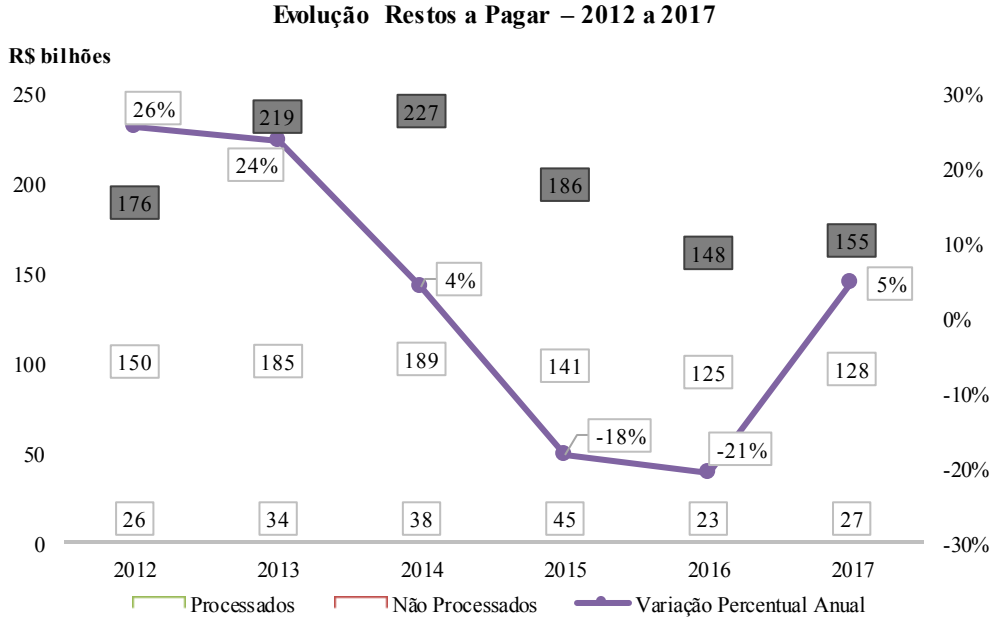
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

2.5.1.4. Restos a Pagar

Os restos a pagar correspondem às despesas empenhadas e não pagas até 31 de dezembro do exercício de empenho, dividindo-se em dois tipos, processados e não processados. Os restos a pagar processados (RPP) referem-se a despesas liquidadas, com obrigação cumprida pelo fornecedor de bens ou serviços e já verificada pela administração, mas ainda não pagas. Nos restos a pagar não processados (RPNP) encontram-se as despesas não liquidadas, ou seja, aquelas em que ainda não houve a entrega de bens ou serviços ou em que ainda não houve a verificação do direito adquirido pelo credor.

Cabe ressaltar que, no momento do pagamento, as despesas inscritas em restos a pagar concorrem com as despesas do próprio exercício. Além disso, afetam negativamente o resultado primário, que é calculado pelo regime de caixa, considerando todos os pagamentos realizados no exercício em comparação com o conjunto de receitas arrecadadas no mesmo período.

O gráfico a seguir apresenta o total de restos a pagar, representados pela soma dos processados com os não processados, e a evolução de seu crescimento em relação ao exercício anterior no período de 2012 a 2017.



Fonte: Siafi.

Observa-se que o montante de restos a pagar inscritos e reinscritos ao final de 2017 teve elevação de cerca R$ 7 bilhões, 5%, em relação ao exercício anterior, após dois anos consecutivos de expressiva queda, chegando a aproximadamente R$ 155 bilhões.

Ressalte-se, primeiramente, que as expressivas quedas no estoque de restos a pagar ocorridas nos exercícios de 2015 e de 2016 deveram-se, principalmente, aos cancelamentos, com destaque para os restos a pagar relativos ao Programa Minha Casa Minha Vida, e à priorização de pagamentos ocorrida no período, com a utilização de recursos provenientes do Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária e da ampliação dos limites de pagamentos. Registre-se que, em 2016, foram pagos R$ 105,6 bilhões de despesas inscritas em restos a pagar, sendo R$ 40,1 bilhões relativos a RPP e R$ 65,5 bilhões relativos a RPNP.

Dessa forma, era esperado que a diminuição nos montantes de restos a pagar verificada nos exercícios de 2015 e 2016 não ocorresse em 2017, dada a peculiaridade das condições existentes à época. Deve-se atentar, ainda, para o fato de que a Emenda Constitucional 95/2016, que institui o Novo Regime Fiscal, também limita os pagamentos de restos a pagar, já que o § 10º do art 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estabelece que os restos a pagar pagos serão incluídos para fins de verificação do cumprimento dos limites estabelecidos pelo teto, com exceção

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

dos pagamentos de restos a pagar inscritos até 31/12/2015 (que poderão ser excluídos dessa verificação).

Observa-se que, quando todos os valores de estoques de restos a pagar da série constante do gráfico são atualizados pelo índice de preços ao consumidor amplo (IPCA) para valores de dezembro de 2017, tem-se nesse exercício o segundo menor estoque da série, tendo sido o menor em 2016 (R$ 153 bilhões) e o maior em 2013 (R$ 282 bilhões). Dessa forma, em valores atualizados para dezembro de 2017, o aumento real no montante de restos a pagar de 2016 para 2017 foi de cerca de R$ 2 bilhões, 1,24%, tento ocorrido diminuição real de R$ 1 bilhão, 0,4%, no montante de restos a pagar não processados.

De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), no Relatório de Avaliação dos Restos a Pagar 2018, o aumento do estoque de restos a pagar inscritos ao término de 2017 deveu-se basicamente ao crescimento de 11,7% de novas inscrições, à diminuição nos pagamentos em cerca de 27,9% e à diminuição nos cancelamentos em 19,7% em relação a 2016.

Destaque-se que, conforme tratado pela STN, o Decreto 7.654/2011 determina que os restos a pagar inscritos terão validade até 30 de junho do segundo ano subsequente ao de sua inscrição, a partir de quando devem ser bloqueados, salvo: aqueles relativos a despesas executadas diretamente pelos órgãos e entidades da União mediante transferência ou descentralização, que tenham a execução iniciada até o limite da data de validade; e aqueles que sejam relativos às despesas do Programa de Aceleração do Crescimento, do Ministério da Saúde ou do Ministério da Educação financiadas com recursos de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Em modificação às regras existentes, o Decreto 9.086/2017 alterou a data de validade e bloqueio dos restos a pagar que venciam em 30/6/2017 para 30/11/2017, mantendo a data de cancelamento em 31/12/2017. Entende-se que a edição do referido decreto não exerceu influência significativa sobre os cancelamentos de restos a pagar em 2017, já que a data de cancelamento não foi alterada.

A STN informou ainda que o Poder Executivo está adotando um conjunto de medidas para conter o aumento no volume de inscrições e reinscrições de restos a pagar, com destaque para o Plano de Ação Conjunto elaborado em 2017 pela STN e pela SOF. Por meio deste plano, foram coletados dados referentes à inscrição de restos a pagar por vários ministérios, além de ter sido elaborado questionário a ser respondido pelos gestores responsáveis pelo empenho da despesa, com o objetivo de identificar as principais causas do empenho e do posterior não pagamento da despesa dentro do mesmo exercício financeiro. O Plano de Ação foi dividido em três ações:

- Ação 1 – verificar a situação atual de restos a pagar – em que foram executadas as etapas de coleta de dados, identificação de causas e interpretação dos resultados, por meio do levantamento de dados nos sistemas de informação orçamentária e financeira e da elaboração de pesquisa direcionada aos dez órgãos com maior estoque de restos a pagar;
- Ação 2 - avaliar a viabilidade da adoção de medidas administrativas e a necessidade de elaboração ou atualização de normativos sobre os restos a pagar – nesta ação foram executadas as etapas de identificação das medidas administrativas, de estudos normativos e de tomada de decisão estratégica;
- Ação 3 – implementar medidas de racionalização de restos de pagar – nesta ação foram implementadas medidas administrativas e de proposição de alterações legislativas.

Por meio das respostas aos questionários aplicados, verificou-se que um dos principais motivos para inscrição em restos a pagar sem posterior pagamento foi a prática de empenhar o valor total dos contratos, em detrimento do empenho apenas da parcela prevista no cronograma para o exercício, nos casos de despesas relativas a contratos, convênios e acordos ou ajustes de vigência plurianual. Tal fato, segundo os gestores, decorre da imprevisibilidade sobre a existência de recursos para honrar compromissos futuros, sendo a opção pelo empenho total da despesa uma forma de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

manter a reserva dos recursos. No entanto, tal prática está em desacordo com o art. 27 do Decreto 93.872/1986 e com as disposições do Manual do Siafi, que determinam que as despesas decorrentes de contratos, convênios, acordos e ajustes de duração plurianual deverão ser empenhadas em cada exercício pela parte nele executada e que a inscrição de valores em restos a pagar será realizada considerando o cronograma de execução da obra ou serviço contratado.

Em resposta ao resultado apresentado pelo questionário, a SOF e a STN recomendaram às Setoriais de Planejamento e Orçamento (SPOAs), por meio do Ofício Circular Conjunto 6/2017-MP, que "orientem, no âmbito de suas competências, as respectivas unidades orçamentárias a empenharem as despesas pertinentes a contratos, convênios, acordos ou ajustes de vigência plurianual, em cada exercício financeiro pela parte nele a ser executada".

Ainda com base nos resultados das ações do Plano de Ação, foi proposta uma alteração no Decreto 93.872/1986, para estipular um prazo de validade de cinco anos e seis meses para a vigência dos restos a pagar decorrentes da execução das ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e foi proposta, ainda, a inclusão de dispositivo no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019, com a finalidade de estabelecer limites para inscrição de despesas em restos a pagar com base na arrecadação da receita.

Os órgãos responsáveis pelos maiores volumes de despesas inscritas e reinscritas em restos a pagar ao final de 2017 foram: Ministério da Fazenda (R$ 18,1 bilhões), Instituto Nacional do Seguro Social (R$ 17,6 bilhões), Ministério da Integração Nacional (R$ 10,1 bilhões) e Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (R$ 7,6 bilhões). Analisando-se sob a ótica das funções de governo, as que tiveram maior volume de despesas inscritas e reinscritas em restos a pagar pagas foram: encargos especiais (R$ 24 bilhões), Educação (R$ 21,9 bilhões), Saúde (R$ 21,9 bilhões) e Previdência Social (R$ 18,7 bilhões). Deve-se esclarecer que a mesma função de governo pode ser executada por mais de um órgão superior.

Analisando-se o estoque de restos a pagar sob a perspectiva dos grupos de natureza da despesa, o grupo "outras despesas correntes" é responsável por 48,6% do estoque de restos a pagar, sendo o grupo "investimento" responsável por 41,4%.

Cabe destacar que, dos cerca de R$ 26,7 bilhões inscritos ou reinscritos em RPP ao término de 2017, 79% foram pagos ou cancelados no mês de janeiro de 2018, sendo que em relação aos RPNP, dos R$ 128,1 bilhões inscritos ou reinscritos, 16% foram pagos ou cancelados em janeiro de 2018. Considerando-se o grupo de despesa "outras despesas correntes", 53% dos valores inscritos em 31/12/2017 foram pagos em janeiro de 2018, sendo que apenas 1,8% das despesas com investimentos inscritos em restos a pagar foram pagas nesse período. Ressalte-se que grande parte do volume de despesas inscritas em restos a pagar pagas ainda no ínicio do ano, em especial dos RPP, refere-se a despesas com benefícios previdenciários, distribuição constitucional e pagamento de pessoal e encargos, cujo pagamento ocorre no mês seguinte ao mês de referência, possuindo essas despesas a característica de inscrição em restos a pagar no final do ano, para pagamento no início do exercício seguinte.

Em uma análise sobre o ano de inscrição dos restos a pagar, do estoque de RPP, 81,7% foram inscritos ao término de 2017, sendo que 1,8% foram inscritos entre os exercícios de 2002 e 2008, ou seja, há mais de dez anos. No que se refere aos RPNP, 60,1% foram inscritos ao final de 2017 e 13,29% ao final de 2016, existindo um estoque de R$ 128,2 bilhões inscritos e reinscritos até 31/12/2017.

Deve-se concluir, dessa forma, que o recente aumento no estoque de restos a pagar não representa a volta da trajetória de crescimento que ocorreu até o exercício de 2014, até porque já existe no âmbito do Poder Executivo plano de ação para tratar dessa questão.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

2.5.2 Orçamento de Investimento das Empresas Estatais

De acordo com o art. 107 da Lei 4.320/1964, os orçamentos das empresas estatais serão aprovados, na esfera federal, por decreto do Presidente da República, salvo se disposição legal expressa determinar que a aprovação se dê pelo Poder Legislativo. No caso, o Decreto 8.933/2016 aprovou o Programa de Dispêndios Globais (PDG) das empresas estatais federais para o exercício de 2017.

Ressalta-se que o PDG deve compor-se pelos dispêndios correntes e de capital somente das empresas estatais não dependentes da União – ou seja, aquelas que não se enquadram no conceito de estatal dependente expresso no art. 2º, inciso III, da Lei Complementar 101/2000 – e o Orçamento de Investimento (OI) é um dos itens das despesas de capital. A Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (Sest) é o órgão responsável pela análise e consolidação das propostas de dispêndios das estatais federais.

Vale ressaltar que o desempenho financeiro e operacional agregado ou em conjunto das empresas estatais federais não dependentes não é objeto de análise neste relatório. O enfoque recai somente sobre o OI, cujos resultados serão abordados a seguir.

Conforme o inciso II do § 5º do art. 165 da Constituição Federal, a lei orçamentária compreenderá o orçamento de investimento (OI) das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

A Lei 13.408/2016 (LDO 2017) estabeleceu, em seu art. 42, § 1º, que, para efeito de compatibilidade da programação orçamentária do OI com a Lei 6.404/1976 (Lei das Sociedades por Ações), serão consideradas investimento, exclusivamente, as despesas com: i) aquisição de bens classificáveis no ativo imobilizado, excetuados os que envolvam arrendamento mercantil para uso próprio da empresa ou de terceiros e os valores do custo dos empréstimos contabilizados no ativo imobilizado; ii) benfeitorias realizadas em bens da União por empresas estatais; e iii) benfeitorias necessárias à infraestrutura de serviços públicos concedidos pela União.

Apesar de a LDO 2017 determinar a referida compatibilidade com a Lei 6.404/1976, observa-se que seu conceito de investimento não corresponde à definição do subgrupo Investimento que consta do inciso III do art. 179 da Lei Societária, mas sim ao conceito do subgrupo Ativo Imobilizado (inciso IV), ou seja, os "direitos que tenham por objeto bens corpóreos destinados à manutenção das atividades da companhia ou da empresa ou exercidos com essa finalidade, inclusive os decorrentes de operações que transfiram à companhia os benefícios, riscos e controle desses bens".

Assim, ao limitar o controle orçamentário aos investimentos diretos em imobilizado e ao prescindir das inversões financeiras vinculadas à aquisição ou construção desses mesmos ativos, a LDO procura evidenciar, quantitativa e qualitativamente, a contribuição direta do setor público estatal ao Produto Interno Bruto sob a forma de investimento.

Ao TCU cabe verificar se a execução das despesas de investimento das empresas estatais não dependentes realizou-se de acordo com o programado no Orçamento de Investimento referente ao exercício de 2017. Assim, o presente tópico apresenta as principais informações relacionadas ao tema, como os valores executados por fonte de financiamento e o grau de execução do OI, por grupo empresarial, além da diferença entre o ingresso de recursos para aumento do Patrimônio Líquido e os investimentos no Ativo Imobilizado, por empresa. Na seção "4.1.1.6. Execução do Orçamento de Investimento" do capítulo 4 deste Relatório, será apresentada a verificação quanto à regularidade da execução do OI perante as normas regentes, notadamente o inciso II do art. 167 da Constituição Federal.

Segundo os arts. 5º e 6º da Lei 13.414/2017 (LOA 2017), aprovaram-se para o OI, no exercício, R$ 90 bilhões como fonte de recursos para financiamento das despesas fixadas, conforme especificado, respectivamente, nos Anexos III e IV da LOA. A programação detalhada desses investimentos consta do Volume VI da referida lei.

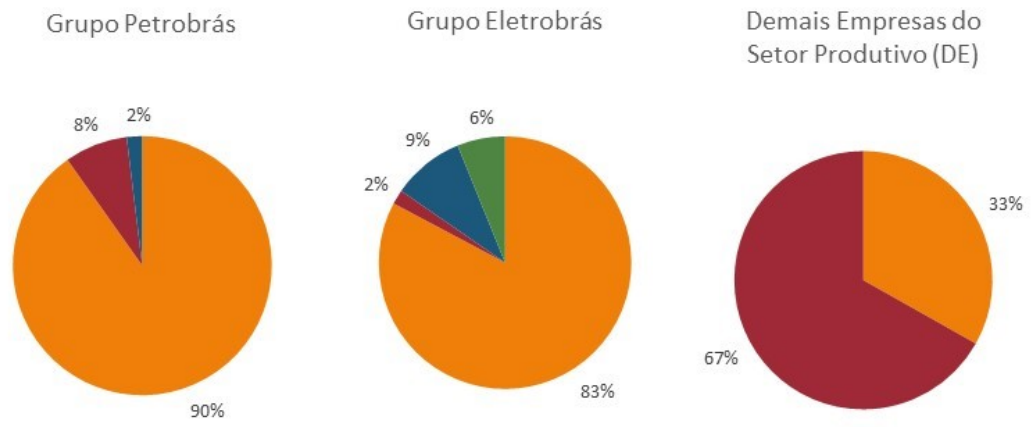
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Em razão da diversidade das atividades empresariais, utilizou-se, para fins de macroavaliação, a agregação realizada pela Sest, que classifica as empresas estatais em dois grandes setores: o setor produtivo estatal (SPE), que engloba empresas regidas pela Lei Societária; e o setor financeiro (SF), composto pelas instituições financeiras federais e subordinadas à Lei 4.595/1964.

O SPE agrega as empresas estatais não dependentes pertencentes a um dos seguintes grupos: Grupo Petrobras (GP), composto por dezoito empresas; Grupo Eletrobrás (GE), com quarenta; e Demais Empresas do SPE (DE), com vinte e cinco. O SF, por sua vez, é integrado por seis empresas: Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (Caixa), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), Banco da Amazônia S.A. (Basa) e Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB).

Apresentam-se, a seguir, gráficos e um quadro que agregam os valores executados de acordo com os grupos acima mencionados, segundo a fonte de financiamento. Optou-se por não elaborar gráfico para o setor financeiro, uma vez que ele utilizou 100% de recursos próprios para se financiar.

Execução dos grupos empresariais por fonte de financiamento



R$ milhões

Fontes de Financiamento	GP	GE	DE	SF	Realizado
Recursos Próprios	39.110	2.674	508	2.270	44.562
Recursos para Aumento do Patrimônio Líquido	3.413	60	1.023	0	4.496
Operações de Crédito de Longo Prazo	840	299	0	0	1.139
Outros Recursos de Longo Prazo	0	198	0	0	198
Realizado	**43.364**	**3.231**	**1.531**	**2.270**	**50.396**
Dotação	**70.396**	**6.043**	**3.703**	**5.228**	**85.370**

Fonte: Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest).

Destaca-se a capacidade das empresas do SF e do GP de se financiarem com recursos de geração própria, respectivamente, 100% e 90,2%.

O GE teve considerável aumento do financiamento com seus próprios recursos de 53%, em 2016, para 82,8%, em 2017. Esse aumento refletiu no percentual de financiamento dos proprietários – aportes feitos pelas controladoras por meio das fontes "Outros Recursos de Longo Prazo" e "Recursos para Aumento do Patrimônio Líquido" – que caiu de 11% para 8%, e no financiamento por meio de operações de crédito de longo prazo, cujo montante caiu 80% e sua representatividade passou de 36% para 9% do montante realizado do OI.

Já a participação dos recursos próprios nas fontes de financiamento das DE manteve-se praticamente no mesmo patamar do ano anterior, 33,2%, contra 32,9% em 2106. O conjunto das DE recebeu R$ 1,02 bilhão diretamente do Tesouro para aumento do Patrimônio Líquido (PL). Tal valor representa 66,8% das fontes de financiamento dessas empresas, o que denota que as DE, embora

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

enquadradas como estatais independentes, não estão gerando recursos suficientes para arcarem com seus dispêndios, dependendo de aporte de recursos do Tesouro para sua continuidade.

Grau de execução do OI

Comparativamente ao exercício de 2016, o montante executado do OI caiu 10,8%, o que representa uma redução nos investimentos de R$ 6,1 bilhões. O quadro a seguir apresenta o quantitativo de estatais de cada grupo empresarial subdividido conforme a faixa de porcentagem de execução do seu respectivo orçamento de investimento.

Resultado dos grupos empresariais por classe de execução

Classe de Execução (%)[1]	Quantidade de Empresas[2]				Quantidade
	GP	GE	DE	SF	(%)
< 25	4	22	10	2	**38 (43,2)**
≥ 25 e < 50	3	5	10	2	**20 (22,7)**
≥ 50 e < 75	6	8	5	2	**21 (23,9)**
≥ 75	5	4	0	0	**9 (10,2)**
Estatais	**18**	**39**	**25**	**6**	**88 (100)**
Média Simples (%)[3]	**53,2**	**30,1**	**30,2**	**32,8**	**35,0**

Fonte: Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest/MP).

Notas:

(1) Classe de Execução: (realizado/dotação final)*100 do total das fontes de financiamento da empresa.

(2) Empresas que ao final do exercício possuíam dotação final diferente de zero.

(3) Média Simples: média aritmética das execuções orçamentárias (realizado/quantidade de empresas do setor).

De maneira geral, a média de execução das estatais vem caindo, pois apresentou índice de 62,8% em 2014, 58% em 2015, 41,9% em 2016 e, finalmente, 35% em 2017.

Como em anos anteriores, o GP demonstrou o melhor desempenho, uma vez que 27,8% das empresas realizaram acima de 75% da dotação final aprovada. Destaca-se a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), que sozinha foi responsável pela execução de 75,5% (R$ 32,7 bilhões) do total da dotação realizada pelo grupo (R$ 43,3 bilhões). De forma conjunta, ela e as empresas Petrobras Netherlands B.V. (PNBV) (17%) e Petrobras International Braspetro B.V. (PIB BV) (3,1%) executaram 95,5% dos investimentos do grupo, constituído por dezoito estatais.

O GE mostrou baixo desempenho, tendo em vista que 56,4% das empresas executaram menos de 25% da dotação final aprovada no OI em 2017. Além disso, 27 empresas realizaram menos de 50%, sendo que nove apresentaram execução inferior a 1%. Em um grupo constituído por 40 estatais, as empresas Companhia Hidroelétrica do São Francisco (Chesf) (28,7%), Eletrobrás Termonuclear S.A. (Eletronuclear) (14,8%) e Furnas - Centrais Elétricas S.A. (10,4%) responderam por 54% dos investimentos do setor.

Em relação ao SF, o Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB) e a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) apresentaram execução de, respectivamente, 11,6% e 1,7%. As demais empresas apresentaram realização entre 31,3% e 60,4%, com destaque para o Banco do Brasil S.A. (BB), que sozinho respondeu por 60,5% dos investimentos do setor financeiro.

No conjunto das DE, 76% das empresas executaram abaixo de 50%, sendo que sete empresas apresentaram execução inferior a 10%. Em 2016, três empresas executaram acima de 75% do orçamento, já em 2017, nenhuma empresa executou acima de 75% e apenas cinco empresas realizaram acima de 50% dos seus investimentos. Ainda no mesmo conjunto, constata-se que, das oito Companhias Docas, a do Espirito Santo (Codesa) foi a que teve maior execução, porém sua execução foi de apenas 37,4% da dotação final. No outro extremo, as companhias dos estados do Pará (CDP), da Bahia (Codeba) e a do Rio Grande do Norte (Codern) realizaram, respectivamente, tão somente 9,4% , 6,9% e 2,8% dos investimentos programados para 2017.

Esse comportamento verificado em relação às Companhias Docas não é exclusivo do exercício financeiro de 2017. Análise histórica dos investimentos efetivados no ativo imobilizado,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

realizada a partir da rubrica do PDG, demonstra que a execução variou entre 22,3% e 38,2% nos últimos onze anos. Assim, identifica-se execução média de apenas 25,9% para o período 2007-2017.

Igualmente, um exame da Demonstração do Fluxo de Caixa permite constatar que, em algumas empresas, há significativa discrepância entre o valor do ingresso de recursos para aumento do Patrimônio Líquido e o valor de saída de recursos para investimento no Ativo Imobilizado.

Diferença entre o ingresso de recursos para aumento do Patrimônio Líquido e os investimentos no Ativo Imobilizado – Exercício de 2017

R$ milhões

Empresa	Ingresso de Capital - Patrimônio Líquido (A)	Investimentos no Ativo Imobilizado (B)	Diferença (A) – (B)
ARAUCÁRIA NITROGENADOS S.A.	529,30	22,51	506,79
BB ADMINISTRADORA DE CARTÕES DE CRÉDITO S.A. - BB CARTÕES	0,12	-	0,12
BRASIL VENTOS ENERGIA S/A	4,80	0,01	4,79
COMPANHIA DE GERAÇÃO TÉRMICA DE ENERGIA ELÉTRICA - CGTEE	215,16	10,72	204,44
COMPANHIA DOCAS DO RIO GRANDE DO NORTE - CODERN	5,31	0,70	4,61
COMPANHIA INTEGRADA TÊXTIL DE PERNAMBUCO - CITEPE	512,32	4,51	507,81
COMPANHIA PETROQUÍMICA DE PERNAMBUCO - PETROQUÍMICASUAPE	577,41	3,41	574,00
EMPRESA BRASILEIRA DE HEMODERIVADOS E BIOTECNOLOGIA - HEMOBRÁS	26,00	24,05	1,95
EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA - INFRAERO	3.002,70	534,98	2.467,71
ENERGIA DOS VENTOS IX S.A.	1,00	0,45	0,54
ENERGIA DOS VENTOS V S.A.	1,00	0,40	0,59
ENERGIA DOS VENTOS VI S.A.	1,38	1,03	0,35
ENERGIA DOS VENTOS VII S.A.	1,38	0,28	1,10
ENERGIA DOS VENTOS VIII S.A.	1,00	0,70	0,30
EÓLICA CHUÍ IX S.A.	0,62	0,21	0,41
EÓLICA HERMENEGILDO III S.A.	6,13	5,29	0,84
FRONTEIRA OESTE TRANSMISSORA DE ENERGIA S.A.	73,46	61,56	11,90
GRUPO DAS INDEPENDENTES - SPE	3.363,47	1.467,73	1.895,74
INDÚSTRIA CARBOQUÍMICA CATARINENSE S.A. - ICC (EM LIQUIDAÇÃO)	0,39	-	0,39
PETROBRAS BIOCOMBUSTÍVEL S.A. - PBIO	38,23	1,38	36,84
PETROBRAS DISTRIBUIDORA S.A. - BR	6.312,99	288,28	6.024,71
PETROBRAS INTERNATIONAL BRASPETRO B.V. - PIB BV	10.204,89	1.356,47	8.848,42
PETROBRAS NETHERLANDS B.V. - PNBV	9.243,56	5.191,27	4.052,29
STRATURA ASFALTOS S.A.	85,40	1,62	83,78
TRANSENERGIA GOIÁS S.A.	43,44	34,03	9,41
Total	**34.251,42**	**9.011,58**	**25.239,84**

Fonte: Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest).

Permanentes aportes financeiros previstos no OI sem a consequente contrapartida no Ativo Imobilizado estão possivelmente ligados à existência de déficits operacionais. Especificamente no caso da Infraero, sublinha-se que a situação demonstrada também ocorreu em 2015 e 2016. As implicações dessa situação serão analisadas à luz das normas vigentes no Capítulo 4 deste Relatório, na seção que trata da conformidade da execução do orçamento de investimento (4.1.1.6).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

3. RESULTADOS DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL

As análises empreendidas neste capítulo representam o esforço do Tribunal de Contas da União no sentido de qualificar a prestação de contas sobre os resultados da atuação do governo federal em 2017.

Inicialmente, na seção 3.1, apresenta-se uma análise sintética sobre o Plano Plurianual – PPA 2016-2019, que deve direcionar a atuação governamental ao longo do período de referência, sendo que o exercício financeiro de que trata as presentes Contas foi o segundo ano de vigência do mencionado Plano.

Em seguida, na seção 3.2, relata-se a avaliação empreendida pelo Tribunal acerca da qualidade das informações de desempenho divulgadas pela Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR).

Essa abordagem, utilizada desde o Relatório da Contas do Governo da República de 2013, visa fornecer, no escopo do processo de apreciação das contas do Presidente da República, uma opinião acerca das informações de desempenho das principais políticas públicas empreendidas pelo governo federal, conforme registrado nos programas temáticos do Plano Plurianual 2016-2019 (Lei 13.249/2016).

3.1. Plano Plurianual – PPA 2016-2019

O Plano Plurianual (PPA) passou a figurar no ordenamento jurídico brasileiro a partir da Constituição de 1988, que o erigiu como documento legal destinado a dispor, de forma regionalizada, sobre as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal, para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada. Tanto os orçamentos como as emendas aos projetos de leis de diretrizes orçamentárias e orçamentária anual devem ser elaborados guardando-se compatibilidade com o PPA.

Em consonância com seu teor prospectivo, estabelecendo objetivos e metas para gastos com capital e programas duradouros, o PPA deve, em particular, prever despesas de investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro.

O projeto de lei do PPA deve ser encaminhado pelo Presidente da República no primeiro ano de mandato, com vigência estendendo-se até o primeiro ano do mandato presidencial subsequente ao de sua propositura.

Ademais, a Constituição instituiu a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), entre cujas atribuições está a de estipular metas e prioridades da administração pública federal, assim como as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente. Outra propriedade da LDO é a de orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Evidencia-se o desígnio do constituinte, de criar um sistema orçamentário em que as prioridades governamentais e as despesas de capital, que naturalmente exigem maior mobilização de recursos, usualmente com prazo de maturação ao longo de vários anos, tivessem asseguradas a previsibilidade e a estabilidade, com sua fixação no plano plurianual. A LDO seria a ponte, sinalizando as prioridades a serem cumpridas a cada ano, por meio da alocação de recursos nas ações orçamentárias, então fixada, de maneira pormenorizada, por intermédio da LOA.

O atual PPA, denominado "Desenvolvimento, Produtividade e Inclusão Social", com vigência no período 2016–2019, foi veiculado pela Lei 13.249/2016. O processo de elaboração do Plano envolveu a participação de representantes dos ministérios em reuniões internas, além de eventos com representantes da sociedade, nomeadamente os indicados por entidades de classe de diversos segmentos.

Estrutura do Plano Plurianual 2016-2019

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Nível Estratégico	Visão de Futuro	Sociedade inclusiva, democrática e mais igualitária Economia sólida, dinâmica e sustentável
	Quatro Eixos Estratégicos	Educação de qualidade Inclusão social Ampliação da produtividade Fortalecimento das instituições públicas
	28 Diretrizes Estratégicas	
Nível Tático	54 Programas Temáticos	573 Indicadores 304 Objetivos 1132 Metas
	40 Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado	
Nível Operacional	Não consta do PPA São as ações da LOA. Integram-se ao PPA por meio dos Objetivos	

Fonte: Lei 13.249/2016 – Lei do Plano Plurianual 2016-2019 e SIOP

Na dimensão estratégica, o plano delineia uma visão de futuro, relativa a uma sociedade inclusiva, com educação de qualidade e que tenha superado a extrema pobreza; e uma economia sólida, de estruturas produtivas renovadas, com geração de empregos e respeito ao meio ambiente. Daí decorrem quatro eixos estratégicos, sobre educação de qualidade, redução das desigualdades, ampliação da produtividade econômica e fortalecimento das instituições públicas. Para esses quatro eixos, concorrem 28 diretrizes estratégicas, que, por sua vez, desdobram-se nos 54 programas temáticos, 304 objetivos e 1.132 metas. A vinculação mais clara da visão estratégica aos programas no âmbito tático é uma virtude do atual PPA.

Desde o PPA referente ao período 2012–2015, o plano passou a não mais conter a dimensão operacional da orçamentação pública, consubstanciada pelas ações orçamentárias, que se encontram exclusivamente na LOA. O elo de ligação do PPA com as dotações orçamentárias passou a ser o objetivo, como será exposto adiante.

Integram o PPA os programas temáticos – recortes selecionados da ação governamental – e os programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado. Os programas temáticos compreendem tanto matérias identificadas claramente com uma função de governo específica (e.g. "educação de qualidade para todos" e "fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS))", como assuntos de natureza transversal, a exemplo de "desenvolvimento regional e territorial" e "recursos hídricos". Do total de recursos previstos no PPA (R$ 7,9 trilhões), 84% correspondem aos programas temáticos. Os valores restantes dirigem-se aos programas de gestão, manutenção e serviços, que dizem respeito ao custeio dos órgãos públicos federais.

Quadro Quantitativo do Plano Plurianual 2016-2019

Valor global atualizado para o quadriênio 2016-2019: R$ 7,91 trilhões
84% dos recursos tinham previsão de aplicação em Programas Temáticos
Execução de 86,3% dos valores previstos em 2016
44% dos indicadores apresentaram melhora, segundo análise do Poder Executivo
Andamento de 55% das metas considerado adequado pelos gestores

Fonte: Lei 13.249/2016 – Lei do Plano Plurianual 2016-2019 e Relatório anual de monitoramento do PPA (2016)

A cada programa temático do PPA associam-se indicadores, que são selecionados com a finalidade de permitir o acompanhamento da evolução dos resultados nas diferentes áreas. Além disso, as intervenções governamentais no escopo dos programas temáticos são explicitadas pelos objetivos – conceitos mais delimitados de atuação, iniciados por um verbo no infinitivo. Por exemplo, os cinco objetivos do programa temático atinente à educação cuidam de "ampliar o atendimento de qualidade na educação básica", "fortalecer a formação e a valorização dos profissionais da educação", "ampliar o acesso à educação profissional e tecnológica de qualidade", "ampliar o acesso à educação

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

superior de qualidade" e "aprimorar os processos de gestão, monitoramento e avaliação dos sistemas de ensino".

Cada objetivo tem um órgão responsável por sua execução, e um rol de metas e iniciativas esperadas para todo o período. As metas são entregas, qualitativas ou quantitativas, que o governo deverá realizar, como medida do alcance do objetivo. As iniciativas são "meios e mecanismos de gestão que viabilizam os objetivos e suas metas, explicitando a lógica da intervenção", como, por exemplo, a aquisição de veículos para transporte escolar. Há, ainda, a listagem, nos anexos III e IV, de empreendimentos individualizados como iniciativas, acompanhados de seu custo total esperado, a exemplo da construção das universidades federais do Vale do Itajaí e da Baixada Maranhense – trata-se de projetos que, por não serem considerados estruturantes, perderam o status de meta no novo PPA, mas, ainda assim, eram relevantes a ponto de merecerem registro no plano.

O PPA contém valores globais esperados para as despesas com cada programa. Nas leis orçamentárias anuais, as ações orçamentárias, que representam os bens e serviços ofertados pelo estado, vinculam-se aos objetivos do plano plurianual. No entanto, não é possível associar as dotações orçamentárias às metas do PPA, o que prejudica a análise de custos e da eficiência associada à implementação do plano.

Embora a Constituição não o determine de forma expressa, o PPA passou, na prática, a ter um caráter abrangente. Todo o Orçamento Geral da União se reflete no PPA, salvo as ações orçamentárias vinculadas aos programas por operações especiais, voltadas especialmente para o refinanciamento e o serviço das dívidas externa e interna. Quanto às fontes de recursos previstos, 66% provêm de receitas orçamentárias, 28%, de créditos subsidiados (subsídios implícitos) e 6%, de gastos tributários.

Organizações internacionais, como o Banco Mundial (relatório *Beyond the Annual Budget)* e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) (*Brazil's Federal Court of Accounts – Insight and Foresight for Better Governance*), têm manifestado reservas quanto à efetividade do PPA como instrumento de planejamento e orientação governamentais. Por exemplo, são extensas as possibilidades de alteração do PPA vigente, de modo unilateral, pelo Poder Executivo, o que corrói a credibilidade do plano plurianual. Outros problemas são a baixa qualidade dos indicadores, a falta de informações sobre eficiência e custo das políticas, a falta de sinergias entre o PPA e planos setoriais, e a débil conexão entre o planejamento, a alocação de recursos e os resultados aferidos.

Em cumprimento a seu múnus constitucional e legal de exercer a fiscalização orçamentária da União, o TCU tem acompanhado a evolução do PPA ao longo dos anos, pugnando por maior clareza e coerência com programas de governo, efetiva definição de prioridades e incremento da transparência quanto à lógica que norteia o planejamento. Por exemplo, em virtude de recomendação exarada pelo Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário, relator ministro Raimundo Carreiro, os valores relativos às renúncias tributárias foram especificados pelo Poder Executivo no campo "valor global".

Com vistas a aperfeiçoar o atual PPA, o Tribunal veiculou, mediante o Acórdão 782/2016-TCU-Plenário, da lavra do ministro José Múcio Monteiro, recomendações para que o Ministério do Planejamento passe a disponibilizar valores de referência para as metas, apresentar os valores esperados para os indicadores ao final do plano, estabelecer indicadores para monitorar a dimensão estratégica, apresentar maior detalhamento com relação aos valores globais dos programas, e fornecer parâmetros de qualidade e validade dos indicadores.

Constam da Prestação de Contas da Presidência da República de 2017 (p. 438) informações sobre o andamento das providências empreendidas pelo Ministério do Planejamento para atender às deliberações supramencionadas. Informa-se que a construção de indicadores relativos à dimensão estratégica do PPA, a definição de valores esperados para os indicadores e de valores anuais de referência para as metas serão objeto de estudo para inclusão no próximo Plano. Também é descrito

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

que estão sendo tomadas providências a fim de se propiciar maior detalhamento, inclusive parâmetros de qualidade e validade, dos indicadores. Por fim, o Ministério do Planejamento aduz que já publicou relatório contendo o detalhamento dos valores globais por objetivos.

A economia brasileira vem sendo afetada, na vigência do atual PPA, por uma crise econômica e fiscal de grandes proporções. Verifica-se que, para o biênio 2016-2017, o cenário de referência do plano previa uma alta agregada do PIB de 1,9034%, ao passo que o país experimentou, de fato, uma queda de 2,535%.

A elaboração do próximo PPA trará importantes desafios e oportunidades de avanços para a administração pública federal. O desafio mais evidente é o Novo Regime Fiscal, instituído pela Emenda Constitucional 95/2016, que trará importante restrição exógena à evolução de despesas previstas para o quadriênio 2020-2023. Além disso, tratar-se-á do primeiro plano plurianual a ser elaborado após a assinatura, pelo Brasil, de compromisso internacional em prol do atingimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Agenda 2030 das Nações Unidas. O grau de introjeção das prioridades estabelecidas pelos ODS no próximo PPA afigura-se como relevante tema para consideração e, assim, será objeto de análise deste Tribunal no acompanhamento da elaboração do novo PPA (quadriênio 2020-2023).

3.2. Avaliação das informações de desempenho dos Programas Temáticos do PPA 2016-2019

O TCU tem avaliado, desde 2013, a planificação setorial formulada no Plano Plurianual (PPA), sob o prisma da estrutura dos programas temáticos, seus indicadores, objetivos e metas.

Com isso, o Tribunal busca subsidiar o julgamento das Contas do Presidente da República pelo Congresso Nacional, sobre a conformidade da gestão governamental, bem como quanto à confiabilidade e à qualidade das informações prestadas pelo Chefe do Poder Executivo. Considerando que, nos termos da Resolução-TCU 291/2017 e de seu Regimento Interno, o Tribunal deve posicionar-se, no Parecer Prévio sobre as Contas, quanto à execução dos orçamentos da União, é imprescindível que haja escrutínio do grau de conformidade do PPA aos preceitos constitucionais e legais que regem sua elaboração e monitoramento.

A maior ênfase do TCU na análise crítica das informações prestadas pelo Presidente alinha-se às recomendações do estudo realizado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) a respeito do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República. Esse estudo foi conduzido em parceria com o Tribunal, tendo sido publicado em 2012.

O relatório do TCU leva em conta a atual estrutura do PPA e seus pontos mais relevantes, com relação à prestação de contas à sociedade das prioridades e metas do planejamento governamental. Em particular, foram analisados os programas temáticos, por representarem recortes selecionados da ação governamental, com maior detalhamento quanto aos objetivos e metas, as quais estão ligadas às entregas à sociedade proporcionadas pela atuação governamental.

Nos últimos anos, o Tribunal vem realizando um estudo da execução orçamentária nos programas selecionados, bem como uma análise das respectivas metas, com espeque na sua qualidade e confiabilidade como marcos que reflitam a consecução das políticas públicas. No presente exercício, a avaliação do PPA agregará elementos sobre os resultados alcançados pelo governo, visando robustecer o controle sobre a execução do plano plurianual.

Como resultado de pesquisa sistemática do Tribunal, são apresentadas informações acerca da existência de parâmetros anuais para a evolução das metas selecionadas. O objetivo é que, a cada exercício, seja possível aferir se o andamento está de acordo com o esperado. O Guia de Monitoramento do PPA em 2017, produzido pelo Ministério do Planejamento, indica que cada órgão responsável deve informar se a meta está sendo executada da forma planejada, naquele exercício.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Dessa forma, faz-se necessário que os órgãos públicos estabeleçam parâmetros prévios, que sirvam de critério de comparação com os resultados efetivamente alcançados para as metas do Plano.

O desempenho dos programas temáticos também será levado em conta, sendo considerados os indicadores constantes do PPA, bem como outros indicadores. Num contexto em que a sociedade reclama maior efetividade do poder público, somado à premente necessidade de controle de despesas, é fundamental interpretar resultados e ponderar sobre alternativas, para que os tomadores de decisão sejam capazes de fazer escolhas informadas sobre as políticas.

Metodologia Aplicada

Considerando que o PPA 2016-2019 definiu metas a serem alcançadas ao final do período, as análises realizadas objetivaram aferir a qualidade e a confiabilidade das metas constantes do Plano, bem como o que essas informações permitem concluir acerca do desempenho das políticas públicas em 2017. Ademais, foram coletadas informações sobre a existência de parâmetros anuais que permitam dizer se as metas estão alcançando o progresso esperado ao longo do quadriênio.

A opinião do TCU adota como parâmetro a Portaria Segecex 33/2010, que aprova a "Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias". Nesse sentido, buscou-se avaliar a qualidade e a confiabilidade das metas do PPA. Quanto à qualidade, a análise fundamentou-se no método "Smart" apresentado pela referida Portaria, em que se avalia se a meta é específica, mensurável, apropriada, realista e tem limitação temporal. Com relação à confiabilidade, a principal característica examinada foi a credibilidade do dado disponibilizado.

Atributos da qualidade e confiabilidade das metas

Atributo	Característica (Portaria Segecex 33/2010)
Qualidade	especificidade
	mensurabilidade
	adequação
	realismo
	limitação temporal
Confiabilidade	credibilidade
	estabilidade
	comparabilidade

Quanto à apresentação das análises neste relatório, cada tópico acerca dos programas temáticos é estruturado da seguinte forma: contextualização do programa, com uma sintética descrição de suas diretrizes e seus objetivos; quadro de execução orçamentária do programa no exercício; descrição da análise sobre as informações relacionadas à consecução das metas selecionadas e existência de parâmetros de comparação; opinião sobre a qualidade e a confiabilidade das metas; breve análise sobre o desempenho das metas em 2017 e, conforme o caso, outras informações relevantes, como as decorrentes de trabalhos de fiscalização realizados pelo Tribunal em objetos pertinentes ao programa em análise.

Para a análise relativa ao exercício de 2017, selecionaram-se dez programas temáticos do PPA, relacionados a seguir:

Programas temáticos selecionados

Social e Segurança Pública
2015 – Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)
2071 – Promoção do Trabalho Decente e Economia Solidária
2080 – Educação de qualidade para todos
Infraestrutura
2033 – Energia Elétrica
2049 – Moradia Digna

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

2086 – Transporte Aquaviário
Desenvolvimento Produtivo e Ambiental
2021 – Ciência, Tecnologia e Inovação
2077 – Agropecuária Sustentável
2084 – Recursos Hídricos
Temas Especiais
2058 – Defesa Nacional

Os principais critérios que balizaram a escolha consideraram a relevância do programa temático, bem como a materialidade envolvida: a despesa empenhada em 2017 nos citados programas atingiu cerca de R$ 237 bilhões, aproximadamente 65% do total executado pela União na categoria de programas temáticos (exceto o Programa Temático Previdência Social). Embora não se trate de uma amostra probabilística, é certo que os programas, objetivos e metas submetidos a exame representam áreas bastante sensíveis do PPA em matéria de alocação de recursos e influência na qualidade de vida da população.

Resultados dos Exames

Com relação ao trabalho realizado sobre as contas prestadas pelo Presidente da República referentes ao exercício de 2017, o exame empreendido pelo TCU buscou aferir a qualidade e a confiabilidade das informações relacionadas às metas. Além disso, foram apresentadas considerações acerca do desempenho das metas, conforme detalhado ao longo deste capítulo.

Cumpre salientar que o atual modelo de elaboração do PPA não fixa os resultados anuais esperados para cada meta. Tal limitação, em parte decorrente da escolha metodológica do plano, tem sido apontada pelo TCU como passível de aprimoramento, a exemplo do Acórdão 782/2016-TCU-Plenário, o qual recomendou ao então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) que "disponibilize de forma estruturada e organizada na Internet valores anuais de referência para as metas".

A Lei 13.249/2016, que instituiu o PPA 2016-2019, dispõe que o Poder Executivo deverá acompanhar a evolução das metas anualmente, com a finalidade de informar medidas corretivas a serem implementadas caso haja indicação de que as metas não serão atingidas até o término do plano.

Análise da Qualidade e Confiabilidade das Metas

No Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas prestadas pelo Presidente da República referente a 2016, o TCU recomendou ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que, em conjunto com os órgãos setoriais, revise as metas do PPA 2016-2019 com a finalidade de corrigir as distorções apontadas.

Para sanar referidas fragilidades, a Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos do MP (Seplan/MP) elaborou plano de ação, por meio do qual estão sendo implementadas as correções consideradas devidas, notadamente quanto às falhas relacionadas à mensurabilidade das metas (aperfeiçoamentos estão sendo feitos por meio de detalhamento nos atributos gerenciais, visto que mudanças na descrição da meta não são permitidas sem projeto de lei).

A seguir, apresenta-se um resumo sobre a análise empreendida por esta Corte sobre a qualidade e a confiabilidade das metas no exercício de 2017. Do total de 1.132 metas presentes no PPA 2016-2019, foram examinadas neste trabalho 91 (8%), selecionadas por critérios de materialidade e relevância. Dessa amostra, 41 metas (45%) apresentaram problemas de qualidade e/ou de confiabilidade.

Quanto à qualidade, foram apontadas deficiências em 39 metas (43%). Seguem algumas falhas encontradas:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

- metas excessivamente genéricas, não sendo possível definir com clareza o que se pretende alcançar (Programa 2080 – Educação de Qualidade para Todos);
- meta não realista, pois não considera histórico de realização, limitações existentes ou o prazo de execução (Programa 2049 – Moradia Digna);
- ausência de linha de partida e de ponto de chegada objetivamente definidos (Programa 2077 – Agropecuária Sustentável).

Com relação à confiabilidade dos dados apresentados, em 12 metas (13%) foram encontradas falhas. Exemplos de problemas verificados:

- precariedade na coleta e no monitoramento dos dados, processo cadastral realizado por meio físico, gestão dos processos realizada por e-mail e correio (Programa 2015 – Fortalecimento do SUS);
- divergência no critério de contabilização da meta – moradias contratadas X moradias disponibilizadas (Programa 2049 – Moradia Digna).

Desempenho das metas em 2017

No que se refere ao desempenho anual das metas, o PPA 2016-2019 define apenas metas a serem alcançadas ao final do período de 4 anos, não estabelecendo de forma padronizada os índices anuais que devem ser atingidos. Em que pese essa questão já ter sido apontada pelo TCU como uma limitação desde o PPA 2012-2015, no PPA atual, o problema se mantém.

Essa limitação não deve impedir que haja mecanismos que permitam o gerenciamento do desempenho anual das metas. Conforme citado anteriormente, a Lei 13.249/2016, que institui o PPA 2016-2019, estabelece que o Poder Executivo deve ter condições de, no Relatório Anual de Avaliação do Plano, a ser encaminhado ao Congresso Nacional, informar as medidas corretivas a serem adotadas quando houver indicativo de que as metas estabelecidas não serão atingidas até o término do período.

A Seplan/MP tem desenvolvido ações visando ao acompanhamento do desempenho das metas constantes do PPA. O documento "Guia para Monitoramento e Avaliação", referente ao PPA 2016-2019, válido para 2017, define o campo "classificação da meta", o qual contempla as seguintes opções:

- Andamento adequado;
- Meta prevista ao final do PPA já alcançada;
- Medidas a serem adotadas.

A opção "medidas a serem adotadas" permite selecionar uma ou mais medidas pré-definidas, entre as quais: (i) adoção de medidas de gestão; (ii) articulação de atores para implementação da meta; (iii) adequação de quadro de pessoal, treinamento e/ou capacitação. Cita-se ainda o campo "detalhamento das providências a serem tomadas", disponível para que o órgão detalhe as correções de rumos a serem adotadas para que seja possível atingir a meta até o final do período (2019).

Para verificar a efetividade desses avanços, o TCU questionou aos órgãos responsáveis pelas metas analisadas acerca do critério utilizado para considerar o andamento da meta como adequado ou não, notadamente quanto à existência de parâmetros objetivos definidos em 2017, para fins de comparação com a meta executada no exercício.

As respostas permitiram concluir que não há uniformidade no tratamento da questão por parte dos órgãos responsáveis. Em 78% das metas selecionadas, os órgãos responsáveis informaram que havia parâmetros objetivos definidos para analisar o andamento da meta em 2017, a exemplo do Ministério da Saúde (Programa 2015 – Fortalecimento do SUS), que na resposta, indicou os parâmetros esperados para 2017 em cada uma das 19 metas analisadas. Em alguns casos, embora os

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

órgãos tenham informado que havia parâmetros objetivos esperados, as respostas não detalharam de forma suficiente o que seria considerado andamento adequado.

Por outro lado, em 22% das metas questionadas, os órgãos responsáveis não forneceram informações que demonstrassem qual parâmetro foi utilizado em 2017 para classificar o andamento da meta como adequado ou não. O Ministério de Minas e Energia (MME), responsável por metas do Programa 2033 – Energia Elétrica, respondeu que "as metas acompanhadas pelo ministério já trazem em si o próprio parâmetro necessário ao seu devido acompanhamento".

A conclusão dos trabalhos realizados é que as metas do PPA 2016-2019, da forma como estão construídas, carecem de elementos necessários para um monitoramento efetivo. Considerando que o gestor deve analisar, a cada ano, se o andamento da meta está adequado, torna-se necessário comparar o que foi atingido com algum parâmetro esperado. Do contrário, restará comprometida a utilidade do campo preenchido com a expressão "andamento adequado". Uma prestação de contas efetiva exige que a pergunta "qual o andamento adequado para a meta no exercício?" seja respondida de forma clara e objetiva.

Referida fragilidade já foi abordada no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas Prestadas pelo Presidente da República em 2016, e percebe-se que as ferramentas implantadas pela Seplan/MP não foram suficientes para resolver o problema. Embora se reconheça o esforço e a busca por um acompanhamento mais efetivo, permanece a ausência de parâmetros anuais para as metas.

Mesmo nos casos em que os órgãos declararam possuir parâmetros objetivos para classificar o andamento das metas como adequado ou não, em regra, falta transparência na divulgação desse critério, decorrente da inexistência de um campo específico e de orientações para que os órgãos responsáveis informem, no monitoramento anual, os referidos parâmetros esperados utilizados para comparação com os resultados alcançados.

Dessa forma, permanece o problema apontado no exercício anterior:

> não se sabe, em regra, o que se pretendia alcançar no exercício, tampouco é possível saber, no início de cada exercício, a meta almejada para o ano. Isso 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.

Uma das funções do Estado é desenvolver políticas públicas. Nesse sentido, as informações de desempenho devem ser confiáveis e úteis à: (i) tomada de decisão por parte dos gestores; (ii) prestação de contas; (iii) realimentação do ciclo de políticas públicas; (iv) alocação de recursos públicos.

A PCPR é o instrumento por meio do qual deve ser tornado público o atingimento dos objetivos governamentais e, por essa razão, os dados que refletem os resultados alcançados devem estar livres de inexatidões. Registra-se, em relação às contas presidenciais referentes ao exercício de 2017, a existência de distorções materiais que afastam a confiabilidade de parcela significativa das informações relacionadas a metas previstas no Plano Plurianual 2016-2019.

A perspectiva adotada pelo Tribunal busca fornecer análises que permitam ao Congresso Nacional e à sociedade avaliarem o desempenho dos órgãos e entidades públicas, contando com panoramas abrangentes dos resultados alcançados a cada ano.

Com o direcionamento em curso, ao verificar a solidez das informações de desempenho divulgadas pelo poder executivo, o TCU auxilia na construção de um sistema de medição adequado às demandas sociais e, por conseguinte, impulsiona o processo de melhoria da governança do setor público.

Isso posto, deve-se registrar, no Parecer Prévio a ser expedido pelo Tribunal de Contas da União sobre as contas relativas ao exercício de 2017, as distorções e a recomendação a seguir especificadas. Informações detalhadas sobre as análises realizadas que subsidiaram as conclusões encontram-se descritas nos tópicos seguintes.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

DISTORÇÃO
Falhas na confiabilidade e na qualidade de parcela significativa das informações de desempenho apresentadas na Prestação de Contas do Presidente da República do exercício de 2017 referentes às metas previstas no Plano Plurianual 2016-2019.
IMPROPRIEDADE
Ausência de divulgação dos parâmetros anuais utilizados pelos órgãos responsáveis para acompanhar, qualificar e prestar contas sobre o andamento das metas quadrienais definidas no PPA 2016-2019, o que não se coaduna com os princípios da publicidade (art. 37 da Constituição Federal) e da transparência (art. 1º, §1º da LRF).
RECOMENDAÇÃO
Ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que crie um campo no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) para que os órgãos responsáveis pelas metas do PPA 2016-2019 explicitem qual o andamento esperado para a meta no exercício, a fim de dar transparência ao critério utilizado para classificar o andamento de cada meta como adequado ou não.

A seguir, são apresentadas as análises específicas sobre aspectos dos programas temáticos selecionados, que fundamentaram as conclusões e recomendações registradas acima.

3.2.1. Programa Temático 2058 - Defesa Nacional

O programa temático 2058, conduzido pelo Ministério da Defesa (MD), incorpora objetivos constantes do Plano Plurianual 2016-2019 destinados a implementar ações previstas na Política Nacional de Defesa estabelecida pelo Decreto Legislativo 373, de 23/9/2013 – que também delimita a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional.

O Ministério da Defesa foi criado por intermédio da Lei Complementar (LC) 97/1999, de 9/6/1999. A ele foi conferida a subordinação dos Comandos Militares (art. 3º); a direção superior das Forças Armadas (art. 9º); a responsabilidade por elaborar a política nacional de defesa, a estratégia nacional de defesa e o livro branco de defesa (art. 9º, § 1º); o planejamento e o emprego conjunto das Forças Armadas (art. 11). Conforme disposto no art. 12 da lei, seu orçamento contempla as prioridades definidas pela Estratégia Nacional de Defesa (Decreto Legislativo 373/2013) em proposta única elaborada em conjunto com os Comandos Militares.

A Estratégia Nacional de Defesa cuida da reorganização e reorientação das Forças Armadas, da organização da base industrial de defesa e da política de composição dos efetivos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. No seu bojo estão definidos os objetivos, diretrizes e metas para garantir a capacidade de defesa do país.

Consoante a LC 97/1999, os comandos militares são encarregados, entre outras tarefas, de: a) cooperar com o desenvolvimento nacional e a defesa civil (art. 16); b) exercer o poder de polícia nas áreas fronteiriças (art. 16-A); c) controlar a marinha mercante (art. 17, I); d) prover a segurança da navegação aquaviária (art. 17, II); e) cooperar com as forças de segurança na repressão de delitos de repercussão nacional e internacional (art. 17, V, 17-A, III, 18, VI); f) cooperar com órgãos públicos e, excepcionalmente, com empresas privadas, na execução de obras e serviços de engenharia (art. 17-A, II); g) coordenar e controlar as atividades de aviação civil (18, I); e, h) prover a segurança da navegação aérea (18, II).

Conforme disposto acima, ao MD, considerados seus comandos subordinados, estão endereçados encargos nacionais abrangentes, relevantes e de profundo impacto na sociedade. Os encargos revelam que sua missão extrapola a clássica atribuição de defesa da soberania: além de velar pela defesa nacional, o ministério deve contribuir para o desenvolvimento econômico, social, científico, para a segurança interna, respostas a calamidades e para a diplomacia.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

O programa temático em tela encerra investimentos relacionados a projetos militares de envergadura, tanto no que respeita a complexidade, quanto a custo e impactos socioeconômicos. Seus indicadores são relacionados aos percentuais de disponibilidade de meios dos comandos militares, de monitoramento do espaço aéreo e da participação da base industrial de defesa no Produto Interno Bruto.

Exatamente pela relevância dada a equipamento dentro do programa (disponibilidade de meios), sobressai-se o objetivo 1121, de aparelhar as Forças Armadas com meios e equipamentos militares para a Defesa Nacional.

Execução orçamentária do Programa 2058 – Defesa Nacional em 2017

R$ milhões

Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
14.643	13.321	12.827	9.339	9.128

Fonte: Tesouro Gerencial – Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

Análise das metas

As seguintes metas foram analisadas quanto aos aspectos da qualidade e da confiabilidade, conforme metodologia informada na introdução da seção 3.2:

Metas Selecionadas para Análise

Descrição da meta	Unidade de medida	Meta prevista 2016-2019 (a)	Meta realizada até 2017 (b)	% da meta total já realizada (c)=(a)/(b)	Havia andamento esperado para a meta em 2017? (S/N)	Qual parâmetro objetivo foi usado para avaliar se a meta teve andamento esperado em 2017?	Há um andamento esperado para a meta em 2018? (S/N)	Qual parâmetro objetivo está definido para avaliar o andamento da meta em 2018?
04FY – Implantar 85% do Sistema de Lançadores de Foguetes Astros 2020	%	85,00%	44%	31,67%*	*	*	S	Porcentagem de viaturas do Sistema Astros efetivamente entregues e liquidadas no Siafi
04FZ – Obter 300 viaturas da Nova Família de blindados	unidade	300,00	96,00	32,00%	*	*	S	Quantidade de viaturas blindadas efetivamente entregues e liquidadas no Siafi
04G0 – Incorporar 10 meios Navais, Aeronaves e de Fuzileiros Navais	unidade	10,00	4,00	40,00%	*	*	S	3 Navios de Apoio Oceânico, 21 carros Lagarta Anfíbios e 1 Navio Port-Helicóptero
04G1 – Modernizar 15 Meios Navais, Aeronavias e de Fuzileiros Navais	unidade	15,00	5,00	33,33%	*	*	S	Modernização/manutenção dos meios: fragata "Defensora", coverta "Júlio de Noronha", 3 Helicópteros Super Lynx, 1 aeronave de Asa Fixa (AF-1/1A) "Skyhawk", 1 aeronave KC-2 Turbo "Trader", e dos submarinos "Tupi" e "Tikuna".
04G2 – Adquirir 22 aeronaves Militares	unidade	22,00	3,00	13,64%	*	*	S	Contabilização periódica da efetiva entrega e incorporação na Força Aérea Brasileira – FAB das aeronaves adquiridas
04G3 – Atingir 44% do desenvolvimento do Projeto da Aeronave Caça Multimissão (F-X2)	%	44,00	8,60	19,55%	*	*	S	Ocorrência de Eventos Contratuais

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Descrição da meta	Unidade de medida	Meta prevista 2016-2019 (a)	Meta realizada até 2017 (b)	% da meta total já realizada (c)=(a)/(b)	Havia andamento esperado para a meta em 2017? (S/N)	Qual parâmetro objetivo foi usado para avaliar se a meta teve andamento esperado em 2017?	Há um andamento esperado para a meta em 2018? (S/N)	Qual parâmetro objetivo está definido para avaliar o andamento da meta em 2018?
04G4 – Modernizar 17 aeronaves militares	unidade	17,00	12,00	70,59%	*	*	S	Contabilização periódica da efetiva entrega e incorporação na Força Aérea Brasileira - FAB das aeronaves adquiridas.

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas do Presidente da República 2017 e de resposta à(s) diligência(s) enviada(s) pelo TCU aos órgãos/entidades responsáveis pelas metas.

* A resposta encaminhada pelo Ministério da Defesa não informa objetivamente quais parâmetros foram utilizados em 2017 e apontou como parâmetro para 2018 as entregas

Confiabilidade e Qualidade

Relativamente à meta 04FY, foram encontradas evidências para refutá-la nos atributos confiabilidade e qualidade. Conforme registrado na Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR), houve alteração no produto previsto para a meta, que resultou na necessidade de mudança de escopo e acréscimo do valor da ação orçamentária com a consequente reprogramação dos objetivos colimados. Conforme reportado na PCPR, o sistema de lançadores múltiplos de foguetes Astros 2020, previsto no PPA, não corresponde ao programa estratégico Astros 2020, cujo nível de realização informa a evolução da meta 04FY. Esta, portanto, apresenta restrição quanto à sua especificidade, quesito essencial para caracterizá-la. Consequentemente, ela não é estável no tempo (alteração de métrica) e, devido à mudança de sua caracterização (especificidade), não permite sua comparabilidade no tempo (não possui série histórica).

Relativamente às demais metas do objetivo, não foram obtidos elementos suficientes para manifestação específica sobre sua confiabilidade, especialmente em razão da falta de acesso tempestivo aos dados primários, restrição que impossibilitou o recálculo das metas e a verificação de eventuais erros de medição e/ou manipulação de dados.

Desempenho

- Meta "04FY – Implantar 85% do Sistema de Lançadores Múltiplos de Foguetes Astros 2020"

Dadas as imprecisões relativas ao produto pretendido e sua quantidade, não é possível tecer considerações sobre o desempenho informado, 31,67%. Mesmo assim, segundo a PCPR, o andamento é considerado adequado e não está prevista a adoção de medidas de ajuste.

Ainda acerca do desempenho, as informações adicionais prestadas pelo Ministério da Defesa não especificam o parâmetro objetivo utilizado para avaliar o andamento da meta com respeito ao exercício de 2017. Para 2018, o parâmetro a ser utilizado deverá ser percentual de viaturas do Sistema Astros entregues e liquidadas no Siafi. Conforme exposto, esse parâmetro refere-se a uma fração de um "Sistema Astros" (meta nominal) e dista bastante do "Programa Estratégico Astros" (meta real), que inclui viaturas, mísseis, obras, foguetes etc. Assim mantida, a meta permanecerá sem qualidade e confiabilidade.

- Metas "04G0 – Incorporar 10 Meios Navais, Aeronavais e de Fuzileiros Navais" e "04G1 – Modernizar 15 Meios Navais, Aeronavais e de Fuzileiros Navais"

Conforme informado na PCPR, 40% da meta 04G0 teriam sido atingidos em 2017 com a obtenção de 4 meios; e 33% da meta 04G1, em razão de ações de modernização. As informações adicionais sobre parâmetro de acompanhamento das metas com respeito ao exercício de 2017, prestadas pelo MD, não são claras. Para 2018, o parâmetro é o número de meios e são indicados como

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

prevista a obtenção de três navios de apoio oceânico, 21 carros lagarta anfíbios e um navio porta-helicóptero, para a meta 04G0; além da continuidade da modernização/manutenção de uma fragata, uma corveta, três helicópteros, um caça AF-1/1A, uma aeronave KC-2 e dois submarinos, meta 04G1. Para as duas metas, a avaliação da PCPR é de que o andamento é adequado. Considerando que se trata de empreitadas com diversas fases, o índice de atendimento das metas, abaixo dos 50%, não reflete, necessariamente, risco para seu alcance ao cabo do PPA.

- Metas "04G2 – Adquirir 22 aeronaves Militares", "04G3 – Atingir 44% do desenvolvimento do Projeto da Aeronave Caça Multimissão (F-X2)" e "04G4 – Modernizar 17 aeronaves militares"

Conforme constante da PCPR, os índices de atingimento foram, respectivamente, de 13,64%, 19,55% e 70,59%. Todas as metas têm previsão de medidas de gestão a serem adotadas, e de compatibilização entre o dimensionamento da meta e a programação orçamentária e financeira. Tendo em vista o ajuste descrito na PCPR, é provável que não atinjam o índice estimado no PPA.

O MD registrou que os parâmetros de acompanhamento das metas 04G2 e 04G4 são as unidades efetivamente entregues à Força Aérea, tanto para o exercício de 2017 quanto para o de 2018. Acerca da meta 04G4, o parâmetro de referência são marcos contratuais concluídos.

- Meta "04FZ – Obter 300 viaturas da Nova Família de Blindados sobre rodas"

A meta atingiu 32% do objetivo na metade do PPA. Segundo informado na PCPR, é necessária a adoção de medidas de compatibilização entre a programação orçamentária e financeira e o dimensionamento da meta. Considerando as restrições orçamentárias vividas pelo governo federal, é possível que a meta original não seja alcançada.

Os parâmetros de acompanhamento informado pelo MD não são claros quanto ao exercício de 2017. Quanto a 2018, o ministério informa como parâmetro o número de viaturas entregues e com pagamento liquidado no Siafi.

Outras informações relevantes

A evolução das metas retratada neste tópico evidencia a necessidade de replanejamentos resultantes de restrições fiscais do governo. A crise fiscal, em anos recentes, tem ocasionado limitações de recursos, de modo que a insuficiência de fundos para financiamento de múltiplos projetos do MD pode levar à necessidade de interromper, com perda do valor já investido, programas importantes; ou alargar indefinidamente o prazo de projetos que, pela bagagem tecnológica associada, se degradarão antes da conclusão. Esse aspecto foi destacado na apreciação das contas do MD (TC 027.582/2015-9) e endereçado na deliberação correspondente (Acórdão 3.107/2016–TCU–Plenário, relatora Ministra Ana Arraes). Também foi especificamente tratado em fiscalização subsequente.

No exercício de 2017, o Tribunal concluiu acompanhamento destinado a identificar os impactos dos contingenciamentos incidentes sobre os projetos estratégicos de defesa entre 2008 e 2016 e as estratégias adotadas pelos órgãos responsáveis para dar continuidades aos empreendimentos (TC 005.066/2016-6). O conjunto de evidências obtido levou a Corte a determinar ao Ministério da Defesa e Comandos Militares que, com fundamento nos princípios da eficiência administrativa e da prevalência do interesse público, condicionassem o início de novos projetos de investimentos militares aos resultados de estudo de viabilidade que demonstrasse a exequibilidade de seus cronogramas físico-financeiros, frente a portfólio de investimentos em curso, e a real capacidade de alocação de recursos por parte da União, consideradas, em especial, as limitações impostas pela Emenda Constitucional 95/2016. Pelo mesmo motivo, foi determinado aos mesmos atores que reavaliassem a viabilidade dos projetos estratégicos de investimento em curso, e que estabelecessem o acompanhamento desses empreendimentos por intermédio de sistema integrado de gerenciamento de portfólio que possibilitasse a tomada de decisão, tempestiva e transparente, baseada em análise de riscos, nas hipóteses em que for necessária a alteração de escopo, prazo ou custo (Acórdão 1.519/2017-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

A reavaliação do portfólio de investimento é apenas uma das medidas urgentes a serem conduzidas pelos responsáveis pela segurança nacional. A crescente limitação fiscal recomenda que os estrategistas do Ministério da Defesa conduzam reestruturações mais amplas nas Forças Armadas para permitir, com os recursos disponíveis, formações militares completas, equipadas, treinadas, flexíveis e capazes de fornecer dissuasão suficiente para preservar a integridade e soberania do País.

3.2.2. Programa Temático 2071 – Promoção do Trabalho Decente e Economia Solidária

A promoção ao trabalho decente tem sido a principal estratégia adotada internacionalmente, apoiada e patrocinada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), como forma de aprimorar as relações e as condições laborais.

O conceito de trabalho decente é ponto de convergência entre quatro objetivos estratégicos: i) direitos fundamentais no trabalho (liberdade sindical e negociação coletiva, eliminação de todas as formas de trabalho forçado, abolição efetiva do trabalho infantil e eliminação de todas as formas de discriminação em matéria de emprego e ocupação); ii) promoção do emprego produtivo e de qualidade; iii) extensão da proteção social e; iv) fortalecimento do diálogo social.

Assim, o Programa "Promoção do Trabalho Decente e Economia Solidária" busca promover o acesso ao trabalho produtivo adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança, capaz de garantir uma vida digna, lastreado na igualdade de oportunidades, na proteção social e na promoção do diálogo social.

Conforme estabelecido no art. 6º da Constituição Federal, o trabalho é um direito social assegurado a todo cidadão brasileiro. Seu exercício está diretamente ligado a outros direitos fundamentais para o exercício da cidadania, tais como o direito à remuneração justa, a um salário mínimo digno, a condições igualitárias de trabalho, à aposentadoria e à proteção contra o desemprego.

Para o sucesso do programa, foram estabelecidos quatro objetivos principais, seguidos de suas respectivas metas, quais sejam: a) 0287 - Fortalecer o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda por meio do aprimoramento das políticas de intermediação de mão de obra, qualificação profissional e concessão de benefícios; b) 0289 - Fomentar oportunidades de trabalho, emprego e renda, por meio da concessão de crédito direcionado a atividades empreendedoras e ao microcrédito produtivo orientado; c) 0869 - Promover o direito ao trabalho decente, por meio da inspeção laboral, do aperfeiçoamento dos regulamentos, da articulação de políticas, do diálogo social e de estudos, pesquisas e inovações, no campo da proteção ao trabalhador; e d) 1096 - Promover a economia solidária e suas diversas formas organizativas.

Os objetivos e metas a seguir detalhados foram escolhidos para análise do TCU segundo os critérios de materialidade e relevância:

Execução orçamentária do programa em 2017

R$ milhões

Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
60.408	54.576	53.909	53.306

Fonte: Tesouro Gerencial – Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

Detalham-se a seguir as ações orçamentárias e os valores referentes ao programa:

R$ milhões

Objetivo	Ação Governo	Dot. Atual	Dot. / Total	% Acum
0287	seguro desemprego	43.227	71,56%	71,56%
	abono salarial	16.776	27,77%	99,33%
	sistema de integracao das ações de emprego, trabalho e renda	97	0,16%	99,49%
	qualificação social e profissional de trabalhadores	66	0,11%	99,60%
	cadastros públicos na area de trabalho e emprego	36	0,06%	99,66%
	manutenção, modernização e ampliação da rede de atendimento	35	0,06%	99,72%

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Objetivo	Ação Governo	Dot. Atual	Dot. / Total	% Acum
	apoio operacional ao pagamento do seguro-desemprego e abono	19	0,03%	99,75%
	identificação da população por meio da carteira de trabalho	15	0,03%	99,77%
	classificação brasileira de ocupações - CBO	7	0,01%	99,78%
	estudos, pesquisas e geração de informações sobre trabalho,	6	0,01%	99,79%
	publicidade de utilidade pública	4	0,01%	99,80%
	gestão participativa do fundo de amparo ao trabalhador - FAT	3	0,01%	99,80%
0869	fiscalização de obrigações trabalhistas e inspeção em segura	53	0,09%	99,89%
	produção e difusão de conhecimentos que contribuam para a pr	5	0,01%	99,90%
	sistema de informações sobre a inspeção do trabalho - sfit	3	0,00%	99,91%
	formulação, articulação e execução da política laboral de im	2	0,00%	99,91%
	democratização das relações de trabalho	1	0,00%	99,91%
1096	fomento e fortalecimento da economia solidária	42	0,07%	99,98%
0289	controle, monitoramento e avaliação das aplicações dos depos	11	0,02%	100,00%
	fomento ao desenvolvimento de instituições de microcrédito	1	0,00%	100,00%
Total		**60.408**		

Fonte: Tesouro Gerencial – Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

Nota-se que mais de 99% dos recursos orçamentários do programa 2071 estão alocados nas ações de proteção ao trabalhador do seguro desemprego e do abono salarial. Essa questão já foi inúmeras vezes tratadas pelo TCU, sob a crítica de alocação exacerbada de recursos nas políticas passivas de trabalho, emprego e renda e a falta de recursos nas políticas ativas, que seriam aquelas que colocariam efetivamente os trabalhadores no mercado de trabalho. Como se vê, uma alocação tão díspare de recursos em políticas passivas, em detrimento às políticas ativas, não contribui para o real alcance dos objetivos do programa.

Análise das metas

As seguintes metas foram analisadas quanto aos aspectos da qualidade e da confiabilidade, conforme metodologia informada na introdução da seção 3.2 deste relatório:

Metas Selecionadas para Análise

Descrição da meta	Unidade de medida	Meta prevista 2016-2019 (a)	Meta realizada até 2017 (b)	% da meta total já realizada (c)=(a)/(b)	Havia andamento esperado para a meta em 2017? (S/N)	Qual parâmetro objetivo foi usado para avaliar se a meta teve andamento esperado em 2017?	Há um andamento esperado para a meta em 2018? (S/N)	Qual parâmetro objetivo está definido para avaliar o andamento da meta em 2018?
1. 04NQ - Aumentar de 3,36% para 5% a taxa de participação do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda nas admissões do mercado de trabalho formal	Impossível Mensurar*	Impossível Mensurar*	Impossível Mensurar*	Impossível Mensurar*	S	Taxa de participação do Sistema Nacional de Emprego (Sine) na (re)inserção no mercado de trabalho formal, cujo esperado era de 4,2%, porém, o realizado foi de 3,8%	S	Alcançar uma taxa de participação do Sine na (re)inserção no mercado de trabalho formal de 4,59%
2. 04NR - Consolidar o portal Mais Emprego como instrumento de execução e gestão integrada das ações do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda	Impossível Mensurar*	Impossível Mensurar*	Impossível Mensurar*	Impossível Mensurar*	S	Disponibilidade de serviços on-line automatizados. Acessos ao Portal e downloads realizados.	S	Disponibilidade de serviços on-line automatizados. Acessos ao Portal e downloads realizados. Implementação do aplicativo Sine Fácil para os empregadores; aprimoramentos dos serviços já disponibilizados e disponibilização de novos serviços.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Descrição da meta	Unidade de medida	Meta prevista 2016-2019 (a)	Meta realizada até 2017 (b)	% da meta total já realizada (c)=(a)/(b)	Havia andamento esperado para a meta em 2017? (S/N)	Qual parâmetro objetivo foi usado para avaliar se a meta teve andamento esperado em 2017?	Há um andamento esperado para a meta em 2018? (S/N)	Qual parâmetro objetivo está definido para avaliar o andamento da meta em 2018?
3. 04NS - Promover a qualificação profissional de 760 mil trabalhadores no âmbito do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda	Trabalhadores qualificados	760.000	182.567	24%	S	Número de trabalhadores qualificados.	S	Avaliar a quantidade de trabalhadores qualificados no ano de 2018, advindos dos instrumentos firmados em 2017.
4. 04NT - Ampliar de 23,5% para 30% a inserção dos beneficiários de ações de qualificação no mundo do trabalho	Trabalhadores inseridos no mercado	Impossível Mensurar*	Impossível Mensurar*	0%	S	[1]Ver nota de rodapé da tabela	S	Cruzamento da quantidade de trabalhadores beneficiados no Qualifica Brasil com os dados do Caged.
5. 04O2 - Aumentar em 30% as ações de Inspeção para Prevenção de Acidentes e Doenças do Trabalho realizadas nos segmentos econômicos prioritários	Inspeções para prevenção de acidentes de trabalho	Impossível mensurar*	42.574*	Impossível Avaliar*	N	Impossível Avaliar	N	Impossível Avaliar
6. 04O3 - Aumentar em 20% as ações planejadas de Inspeção do Trabalho para o combate ao trabalho análogo ao de escravo, em especial nas áreas geográficas isoladas do país	Ações de Inspeção do Trabalho para o combate ao trabalho análogo ao de escravo	99*	17*	17%	N	Impossível Avaliar	N	Impossível Avaliar
7. 04O4 - Aumentar em 20% as ações de Inspeção do Trabalho para erradicação das piores fórmas de trabalho infantil	Ações de Inspeção do Trabalho para erradicação de trabalho infantil	14.504*	4.638*	32%	N	Impossível Avaliar	N	Impossível Avaliar
8. 04O5 - Aumentar em 10% as ações de Inspeção do Trabalho para inserção de pessoas com deficiência e beneficiários reabilitados	Ações de Inspeção do Trabalho para inserção de pessoas com deficiência e beneficiários reabilitados	38.474*	10.324*	27%	N	Impossível Avaliar	N	Impossível Avaliar
9. 04OC - Apoiar e fortalecer 20 mil empreendimentos econômicos solidários com a estruturação dos processos de produção, comercialização e consumo sustentáveis e solidários	Empreendimentos econômicos solidários apoiados*	20.000	1325	6,6%	S	Cálculo da razão entre a meta prevista nos instrumentos celebrados e o quantitativo de empreendimentos apoiados	S	Cálculo da razão entre a meta prevista nos instrumentos celebrados e o quantitativo de empreendimentos apoiados
10. 04OD - Fomentar a organização em redes de cooperação de 4,5 mil empreendimentos econômicos solidários visando o adensamento e verticalização da produção, comercialização e consumo	Empreendimentos econômicos solidários fomentados*	4.500	513	11,4%	S	Cálculo da razão entre a meta prevista nos instrumenos celebrados e o quantitativo de empreendimentos organizados em rede de cooperação	S	Cálculo da razão entre a meta prevista nos instrumenos celebrados e o quantitativo de empreendimentos organizados em rede de cooperação
11. 04OE - Fomentar 2 mil iniciativas de finanças solidárias com Bancos Comunitários de Desenvolvimento, Fundos Solidários e Cooperativas de Crédito Solidário na promoção da dinamização econômica territorial	Iniciativas fomentadas de finanças solidárias*	2.000	234	11,7%	S	Cálculo da razão entre a meta prevista nos instrumenos celebrados e o quantitativo de iniciativas de finanças solidárias fomentadas	S	Cálculo da razão entre a meta prevista nos instrumenos celebrados e o quantitativo de iniciativas de finanças solidárias fomentadas
12. 04OF - Promover a formação de 200 mil pessoas em economia solidária contemplando as necessidades dos empreendimentos econômicos solidários, entidades de apoio e	Pessoas formadas em economia solidária	20.000	5.000	25%	S	Cálculo da razão entre a meta prevista nos instrumenos celebrados e o quantitativo de pessoas formadas	S	Cálculo da razão entre a meta prevista nos instrumenos celebrados e o quantitativo de pessoas formadas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Descrição da meta	Unidade de medida	Meta prevista 2016-2019 (a)	Meta realizada até 2017 (b)	% da meta total já realizada (c)=(a)/(b)	Havia andamento esperado para a meta em 2017? (S/N)	Qual parâmetro objetivo foi usado para avaliar se a meta teve andamento esperado em 2017?	Há um andamento esperado para a meta em 2018? (S/N)	Qual parâmetro objetivo está definido para avaliar o andamento da meta em 2018?
fomento e gestores públicos						em economia solidária		em economia solidária

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2017 e de resposta à(s) diligência(s) enviada(s) pelo TCU aos órgãos/entidades responsáveis pelas metas.

1. A ampliação da quantidade de beneficiários de programas de qualificação social e profissional inseridos no mercado de trabalho depende diretamente da disponibilidade de vagas de qualificação no Sistema Público de Emprego Trabalho e Renda. Dessa forma diante da paralisação da oferta de qualificação profissional nos anos de 2016 e inicio de 2017, e a retomada dessas atividades no âmbito da Escola do Trabalhador – qualificação social e profissional à distância - em novembro de 2017, os trabalhadores inscritos no período ainda não possuem registros de inserção no mercado de trabalho.

Confiabilidade

As fontes de informações apresentadas pelo gestor, constantes dos documentos do Siop, não apresentaram as falhas ou distorções relevantes que resultassem na rejeição da confiabilidade das metas do programa.

Apesar disso, as informaçãoes primárias que alimentam esses dados podem comprometer a confiabilidade e credibilidade das informações.

Com relação às principais fontes de informações para as metas do objetivo 0287, sabe-se que o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) traz informações intempestivas, declaratórias e que não passam por nenhum tipo de verificação de confiabilidade pelo Ministério do Trabalho (MTb).

Do mesmo modo, os dados coletados pelo MTb sobre as execuções físico-financeiras dos convênios com o Sistema Nacional de Emprego (Sine) também não possuem uma base de dados sistematizada, são informações fornecidadas pelos próprios convenentes e, a exemplo do Caged, não passam por uma verificação e/ou ratificação pelo MTb.

Em relação às metas do objetivo 1096, destaca-se a utilização de planilhas de controles com alimentação manual e, desse forma, sujeitas a fragilidades, o que também pode comprometer a confiabilidade e credibilidade das informações.

Destaca-se, no entanto, que não foram realizados testes de controle que fossem capazes de rejeitar a confiabilidade das informações.

Qualidade

Em relação às metas do objetivo 0287, de forma geral, têm-se os seguintes comentários:

1 – 04NQ – a meta foi definida em termos percentuais de alcance, não sendo específica, não indicando qual seria o ponto de referência de partida e nem o ponto de chegada. Não há nos documentos do Siop informações que permitam chegar a essa conclusão. A meta não expressa em que medida o objetivo deve ser alcançado em certo intervalo de tempo, não permitindo, assim, avaliação e feedback. Apesar das informações do Ministério do Trabalho, o órgão não forneceu quais os parâmetros objetivos que mensurem a taxa de participação dos Sines na reinserção de empregados no mercado de trabalho. A meta está relativamente alinhada com os objetivos do programa, contudo, não há informações que levem em consideração os objetivos da instituição, o contexto econômico em que está inserida e o desempenho anterior. Desse modo, deve ser rejeitada sob o critério da qualidade.

2 – 04NR – a meta é genérica, pois fala em consolidar o Portal Mais emprego, sem definir quaisquer metas qualitativas ou quantitativas. Não há informações que expressem em que medida o objetivo deve ser alcançado em certo intervalo de tempo, não permitindo avaliação e retorno da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

informação. A meta, contudo, está alinhada com os objetivos gerais ou estratégicos do programa. Desse modo, a meta deve ser rejeitada sob o critério da qualidade.

3 – 04NS – apesar de a meta estar relativamente bem definida quanto aos números absolutos, verifica-se que, até o momento, apenas 24% de alcance compromete o objetivo final da meta, que é de 760.000 trabalhadores qualificados. Do mesmo modo, avaliar o andamento definido para a meta de 2018 com base nos números de 2017 demonstra que o ministério não possui critérios de avaliação efetivos sobre o andamento anual da meta. Desse modo, a meta deve ser rejeitada sob o critério da qualidade.

4 – 04NT – não é possível avaliar os requisitos, uma vez que a meta foi colocada em termos percentuais, sem definição de valores de referência de saída e chegada. Além do mais, não há informação do alcance de qualquer meta. Em termos da avaliação do andamento da meta para 2018, são necessárias providências imediatas do ministério, uma vez que até o momento nenhum resultado foi alcançado. Desse modo, a meta deve ser rejeitada sob o critério da qualidade.

As metas vinculadas ao objetivo 0869 (04O2, 04O3, 04O4 e 04O5), em termos gerais, foram definidas de forma bastante ambiciosa. Assim, houve uma execução e um alcance de metas muito abaixo do esperado. A unidade informou que não havia andamento esperado para 2017 e para 2018 em nenhuma das metas. O gestor colocou uma série de dificuldades orçamentárias, de sistemas e de recursos humanos enfrentadas pela Secretaria de Inspeção do Trabalho, que demandariam uma providência imediata do Ministério do Trabalho. Caso contrário, ações essenciais de proteção ao trabalhador e fiscalização do trabalho não serão executadas em 2018, assim como aconteceu precariamente em 2017. Desse modo, as metas desse objetivo devem ser rejeitadas sob o critério da qualidade.

Em relação às metas do objetivo 1096 (04OC, 04OD, 04OE e 04OF), verifica-se que, apesar do estabelecimento de valores de referência quantitativos para as metas, o alcance não foi significativo. Verificou-se, dessa forma, que as metas, apesar de alinhadas aos objetivos gerais do programa, não foram definidas de forma realista, pois estão longe do alcance no período definido pelo PPA e, talvez não tenham considerado o contexto econômico em que estavam inseridas. Além do mais, apesar de informar que havia parâmetros para avaliar um andamento esperado para as metas no exercício de 2017, o baixo alcance das metas mostra que esses parâmetros não foram bem desenvolvidos ou não funcionaram, carecendo de aperfeiçoamento. Desse modo, as metas desse objetivo devem ser rejeitadas sob o critério da qualidade.

Ante todo o exposto, conclui-se que as falhas e as distorções anteriormente identificadas resultaram na rejeição da qualidade das doze metas analisadas.

Importante destacar que as ações orçamentárias que demandam mais de 99% dos recursos orçamentários do programa (seguro desemprego e abono salarial) não têm qualquer meta vinculada, o que permite dizer que o planejamento do Ministério do Trabalho carece de aprimoramentos.

Conclusão

Com base na análise realizada de acordo com a metodologia constante na introdução a este capítulo, apresentam-se os seguintes resultados:

Metas rejeitadas	Atributos rejeitados
1. 04NQ - Aumentar de 3,36% para 5% a taxa de participação do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda nas admissões do mercado de trabalho formal	Qualidade
2. 04NR - Consolidar o portal Mais Emprego como instrumento de execução e gestão integrada das ações do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda	
3. 04NS - Promover a qualificação profissional de 760 mil trabalhadores no âmbito do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda	
4. 04NT - Ampliar de 23,5% para 30% a inserção dos beneficiários de ações de qualificação no mundo do trabalho	
5. 04O2 - Aumentar em 30% as ações de Inspeção para Prevenção de Acidentes e Doenças do Trabalho realizadas nos segmentos econômicos prioritários	

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Metas rejeitadas	Atributos rejeitados
6. 04O3 - Aumentar em 20% as ações planejadas de Inspeção do Trabalho para o combate ao trabalho análogo ao de escravo, em especial nas áreas geográficas isoladas do país	
7. 04O4 - Aumentar em 20% as ações de Inspeção do Trabalho para erradicação das piores formas de trabalho infantil	
8. 04O5 - Aumentar em 10% as ações de Inspeção do Trabalho para inserção de pessoas com deficiência e beneficiários reabilitados	
9. 04OC - Apoiar e fortalecer 20 mil empreendimentos econômicos solidários com a estruturação dos processos de produção, comercialização e consumo sustentáveis e solidários	
10. 04OD - Fomentar a organização em redes de cooperação de 4,5 mil empreendimentos econômicos solidários visando o adensamento e verticalização da produção, comercialização e consumo	
11. 04OE - Fomentar 2 mil iniciativas de finanças solidárias com Bancos Comunitários de Desenvolvimento, Fundos Solidários e Cooperativas de Crédito Solidário na promoção da dinamização econômica territorial	
12. 04OF - Promover a formação de 200 mil pessoas em economia solidária contemplando as necessidades dos empreendimentos econômicos solidários, entidades de apoio e fomento e gestores públicos	

Não foram encontradas evidências suficientes para rejeitar a confiabilidade das metas.

Desempenho das metas em 2017

Conforme já comentado anteriormente, a definição das metas para o exercício de 2017 foi, de forma geral, frágil. Metas definidas com bases em números percentuais, metas pouco específicas, definidas de forma bastante ambiciosa, mas sem estudos de viabilidade de alcance mediante o contexto em que se inserem, entre outras.

Considerando o montante de recursos para o programa e que a maior parte dele está alocada para o pagamento de Seguro desemprego e Abono Salarial (99,33%), verifica-se que as demais ações ficaram em segundo plano.

Destaca-se, por oportuno, que as demais ações é que contribuiriam diretamente para o alcance efetivo das objetivos do Programa 2071, que deveria consolidar o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda no território nacional, ampliando o alcance da promoção de políticas públicas ativas e o aumento da inserção do trabalhador bem qualificado no mercado de trabalho, estimulando a inclusão produtiva e contribuindo para a geração de trabalho e renda, assegurando ao trabalhador o direito ao emprego e trabalho decente e, contribuindo, em última análise, para a queda do desemprego no Brasil. Desse modo as metas dos objetivos 0287, 1096 e 0869, vinculados ao programa 2071, ficaram prejudicadas, tanto pela escassez de recursos, quanto pela definição de metas com baixa qualidade para alcançar os respectivos objetivos. Além do mais, as deficiências do ministério para definir, monitorar e aperfeiçoar suas políticas públicas, o pequeno alcance das metas, quando definidas, e a deficiência nos parâmetros para avaliar o cumprimento das metas de 2017 e de 2018, permitem dizer que o Ministério do Trabalho não conseguiu promover de forma efetiva mudanças significativas na política de emprego, trabalho e renda para a população brasileira.

3.2.3. Programa Temático 2080 – Educação de Qualidade para Todos

A organização do sistema de educação no Brasil está amparada em arranjo federativo que depende da efetiva cooperação entre União, estados, Distrito Federal e municípios, respeitando a autonomia dos entes. As bases do sistema estão estabelecidas na Constituição Federal, arts. 205 a 214, e em legislações infraconstitucionais, a exemplo da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei 9.394/1996).

Em atendimento ao art. 214 da Constituição Federal, foi instituído, por meio da Lei 13.005/2014, o Plano Nacional de Educação (PNE), com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas. O PNE é um plano decenal cuja vigência se iniciou em junho de 2014.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

No Brasil, a educação escolar foi dividida em dois níveis de ensino: educação básica, formada pela educação infantil (creche e pré-escola), pelo ensino fundamental e pelo ensino médio; e educação superior. Além desses níveis de ensino, há três modalidades de educação: educação de jovens e adultos (EJA); educação profissional; e, educação especial. O art. 208 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional 59/2009, estabelece a educação básica obrigatória dos quatro aos dezessete anos de idade, ou seja, da pré-escola ao ensino médio.

A educação básica é financiada e gerida, primordialmente, por estados, Distrito Federal e municípios, cabendo à União a função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos demais entes federados (art. 211, Constituição Federal).

Diferentemente do PPA 2012-2015, no qual constavam três programas envolvendo a função Educação, de acordo com os níveis e modalidades de ensino, no PPA 2016-2019, o Programa 2080 – Educação de Qualidade Para Todos é o único diretamente relacionado à função Educação e está desdobrado em cinco objetivos:

Objetivos do Programa 2080

Objetivo	Descrição do Objetivo
1007	Ampliar o atendimento escolar de qualidade em todas as etapas e modalidades da educação básica, em colaboração com os sistemas de ensino, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa na perspectiva da educação ao longo da vida e à formação cidadã, contemplando as especificidades da diversidade e da inclusão, e considerando as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação 2014-2024
1008	Fortalecer a formação e a valorização dos profissionais da educação, em regime de colaboração com os sistemas de ensino, contemplando as especificidades da diversidade e da inclusão e da aprendizagem ao longo da vida, e considerando as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação 2014-2024
1009	Ampliar o acesso à educação profissional e tecnológica de qualidade, alinhada com as demandas sociais e do mercado de trabalho locais e regionais, contemplando as especificidades da diversidade e da inclusão, e considerando as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação 2014-2024
1010	Ampliar o acesso à educação superior de qualidade, na graduação e na pós-graduação, contemplando as especificidades da diversidade e da inclusão e a aprendizagem ao longo da vida, fortalecendo a ciência, a tecnologia e a inovação, apoiando atividades de ensino, pesquisa e extensão, bem como aperfeiçoando as atividades de avaliação, supervisão e regulação, e considerando as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação 2014-2024
1011	Aprimorar os processos de gestão, monitoramento e avaliação dos sistemas de ensino, considerando as especificidades da diversidade e inclusão, em cooperação com os entes federados, estimulando a participação social, e considerando as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação 2014-2024

Fonte: PPA 2016-2019

Execução orçamentária do programa 2080 no exercício de 2017

R$ milhões

Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
47.331	46.036	43.108	34.587	34.370

Fonte: Tesouro Gerencial – Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

Para análise das metas, foram selecionados os objetivos 1007 e 1009 do PPA 2016-2019, considerando critérios de materialidade e relevância, bem como a intenção de se obter uma série histórica de avaliação do desempenho desses objetos, pois foram analisados pelo TCU no âmbito Parecer Prévio sobre as Contas prestadas pelo Presidente da República referente ao exercício de 2016.

Análise das metas

No presente trabalho, foram selecionadas doze metas para análise, das quais nove são quantitativas e três qualitativas. Desse total, onze enfocam a expansão de atendimento escolar e uma a implementação da Base Nacional Comum Curricular.

Em relação ao Objetivo 1007, que, em termos gerais, busca ampliar o atendimento escolar de qualidade em todas as etapas e modalidades da educação básica, foram selecionadas seis metas classificadas como quantitativas e três como qualitativas (Metas 1 a 9 da tabela seguinte).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Quanto ao Objetivo 1009, cuja finalidade é ampliar o acesso à educação profissional e tecnológica de qualidade (EPT), alinhada com as demandas sociais e do mercado de trabalho locais e regionais, foram selecionadas as três metas associadas, as quais foram classificadas pelo MEC como quantitativas (Metas 10 a 12 da tabela seguinte).

As seguintes metas foram analisadas quanto aos aspectos da qualidade e da confiabilidade, conforme metodologia informada na introdução da seção 3.2 deste relatório.

Metas selecionadas para análise

Descrição da Meta[1]	Unidade de Medida	Linha de Base	Meta prevista 2016-2019 (a)	Meta realizada até		% da meta total já realizada (c)=(b)/(a)	Previsão da meta para os exercícios de 2018 e 2019	
				2016	2017 (b)		2018	2019
1. Meta 04KG – Apoiar a construção de 4 mil escolas de educação básica, em consonância com o disposto nas Metas 2 e 3 do PNE.	Escolas	0	4.000,0	98,0	174,00	4,35%	200 novas construções apoiadas	200 novas construções apoiadas
2. Meta 04KI – Promover ações com vista a universalizar o atendimento escolar para toda população de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades / superdotação em classes comuns da rede regular de ensino, em consonância com o disposto na Meta 4 do PNE.	%	88,4	100%	88,4%[7]	89,47%[7]	9,22%	91%	91%
3. Meta 04KJ – Promover ações voltadas para elevar em 335 mil o total de matrículas em escolas das populações do campo, das comunidades remanescentes de quilombos e povos indígenas nas diversas etapas e modalidades da educação básica.	Matrículas	0	335.000[5]	-32.022, em relação à 2015[5]	- 226.871 em relação à 2015[5]	- 72,02%	(-4% ao ano é a tendência de variação dessas matrículas, desde 2015)	(-4% ao ano é a tendência de variação dessas matrículas, desde 2015)
4. Meta 04T4 – Promover ações de forma a ampliar o acesso à educação infantil em creches e pré-escolas, universalizando o atendimento às crianças de 4 a 5 anos, em consonância com o disposto na Meta 1 do PNE.	%	89	100%	91,0%	91%*	18,18%	0 a 3 anos: 35% 4 e 5 anos: 91,2%	0 a 3 anos: 36% 4 e 5 anos: 91,4%
5. Meta 04TI – Promover ações com vistas a universalizar o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos, em consonância com o disposto na Meta 3 do PNE.	%	84,1	100%	85,1%	85,1%*	6,29%	85,1%	88%
6. Meta 04TJ – Promover ações com vistas a elevar a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 70%, em consonância com o disposto na Meta 3 do PNE.	%	64,4	70%	66,8%	66,8*	42,86%	68%	69%
7. Meta 04KE – Aprovar e apoiar a implementação da Base Nacional Comum Curricular, a ser pactuada no âmbito de instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, conforme estabelecido no PNE.	NA-MQ[2]	NA-MQ[2]	NA-MQ[2]	NA-MQ[2]	NA-MQ[2]	NA-MQ[i]	-	-

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Descrição da Meta[1]	Unidade de Medida	Linha de Base	Meta prevista 2016-2019 (a)	Meta realizada até		% da meta total já realizada (c)=(b)/(a)	Previsão da meta para os exercícios de 2018 e 2019	
				2016	2017 (b)		2018	2019
8. Meta 04KF – Apoiar a implantação de unidades de educação infantil, em consonância com o disposto na Meta 1 do PNE.	NC[3]	NC[3]	NC[3]	NC[3]	NC[3]	NC[3]	Apoiar 148 novas unidades	Apoiar 148 novas unidades
9. Meta 04T5 – Promover ações com vistas a elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 95% e à redução para 25% da taxa de analfabetismo funcional, em consonância com o disposto na Meta 9 do PNE.[3]	% %	-[6]	95% 12,8%	Tx. Alfabetiz. 92,0% Tx. Analf. Funcional 17,1%	Tx. Alfabetiz. 92,0%* Tx. Analf. Funcional 17,1%*	-	Tx. Alfabetiz. 92,2% Tx. Analf. Funcional - Não informado	Tx. Alfabetiz. 92,4% Tx. Analf. Funcional - Não informado
10. Meta 04KO – Promover ações para a oferta de 10% das matrículas de Educação de Jovens e Adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma articulada à educação profissional, em consonância com o disposto na Meta 10 do PNE.	%	-[6]	10,0%	2,77%	1,51%	15,1%	2%	3%
11. Meta 04KP – Promover ações com vistas a expandir as matriculas da educação profissional técnica de nível médio para 2,4 milhões de estudantes matriculados, em consonância com o disposto na Meta 11 do PNE.	Matrículas	-[6]	2,4 milhões	1.775.324 matrículas	1.791.806 matrículas	74,66%	1.825.000 novas matrículas	1.825.000 novas matrículas
12. Meta 04KQ – Ofertar 4,4 milhões vagas em cursos técnicos e de formação inicial e continuada no conjunto de iniciativas do Pronatec.[4]	Vagas	-[6]	4,4 milhões	432.413 vagas	949.978	21,59%	223.000 novas vagas	223.000 novas vagas

Fonte: elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidência da República 2017 e de resposta à diligência enviada pelo TCU ao MEC.

Nota1: De acordo com a PCPR – Exercício 2017 – o MEC é o órgão responsável por todas as metas elencadas na Tabela.

Nota 2: NA-MQ: Não Aplicável – Meta Qualitativa

Nota 3: Não consta no quadro de metas quantitativas do PPA 2016-2018. Apesar das metas serem quantificáveis, tendo em vista o apoio em 2016 e 2017 ter sido financeiro, foi-lhes atribuída a classificação de qualitativa pelo Governo Federal.

Nota 4: Até 2016 a meta era de 5 milhões de vagas. Em 2017, a meta reduziu para 4,4 milhões e não consta na PCPR/2017 justificativa acerca dessa redução.

Nota 5: Até 2016 a meta era elevar em 335.000 o número de matrículas. Em 2017, a meta reduziu para 315.000, o que impactou positivamente o percentual de execução da meta nos exercícios de 2016 e 2017.

Nota 6: Não informado.

Nota 7: Segundo o MEC, a fórmula de cálculo desse indicador não considera a população geral em razão da falta de dados específicos do IBGE (último censo demográfico foi em 2010).

*Dado de 30/9/2015 (Pnad/IBGE)

Qualidade

Especificidade

Embora na PCPR 2017 haja indicação formal quanto ao responsável pela realização das metas indicadas na tabela acima (MEC), os produtos a serem entregues pelo Ministério da Educação não foram definidos, prejudicando a avaliação quanto à atuação isolada da União para todas as metas analisadas.

As metas 1 a 6, 8 e 9 não identificam e não comunicam claramente os patamares qualitativos e quantitativos que se desejam alcançar com a ação específica do governo federal.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

No que diz respeito ao território onde se dá a realização das ações e as respectivas entregas, exceto quanto à meta 7, cujo quesito de avaliação não é aplicável, em nenhuma das metas observou-se sua identificação ou comunicação, nem ao menos regionalmente.

Por fim, conclui-se que as metas 1 a 6, 8 e 9 não identificam e não comunicam claramente a maior parte dos itens de verificação relativos à especificidade, o que sugere a rejeição dessas metas quanto a esse critério.

Mensurabilidade

As metas de 1 a 10 devem ser rejeitadas quanto ao aspecto da mensurabilidade, pois não identificam o modo de medição de seu alcance com base na atuação direta do MEC, de forma que resta prejudicada a avaliação quanto à atuação direta do governo federal nessas ações, bem como não evidenciam os custos associados à sua consecução. Além disso, especificamente em relação à meta 8, ela deve ser rejeitada, ainda, por não apresentar parâmetro de referência para medição do alcance da meta em certo intervalo de tempo.

Apropriada/Alinhada

A despeito das metas constantes da tabela acima não especificarem as formas de apoio e quais ações seriam promovidas pelo MEC – motivos pelos quais foi proposta a sua rejeição quanto à especificidade – elas se mostram alinhadas em relação ao objetivo do PPA a que pertencem e relevantes para medi-los, no que se refere ao produto final a ser entregue à sociedade. Dessa forma, não foram identificadas falhas ou distorções relevantes suficientes para rejeitar as metas analisadas quanto ao aspecto de "apropriada".

Realista

As metas 1 a 5 e 9 a 12 devem ser rejeitadas quanto ao atributo "realista", pois considerando as projeções de execução das ações a elas relacionadas, tais metas são inexequíveis até o exercício de 2019.

Prazo Determinado

Nas metas analisadas, não foram identificadas falhas ou distorções relevantes relacionadas ao aspecto "prazo determinado". Não obstante, a fim de aprimorar o acompanhamento do desempenho anual do governo federal no que diz respeito às ações relacionadas ao setor educacional, é recomendável que o MEC defina metas anuais para as metas constantes no PPA, que possuem prazo quadrienal.

Confiabilidade

Credibilidade

As fontes de informação das metas analisadas são oriundas de instituições oficiais revestidas de competência legal para levantar tais dados. Portanto, entende-se que as fontes são confiáveis. Não obstante, para aferir se a métrica de cálculo das metas analisadas rejeita possível manipulação e se os dados estão isentos de erros de medição/transcrição, faz-se necessária a aplicação de procedimentos analíticos nas metodologias de cálculo das metas, incluindo a utilização de dados obtidos em fontes primárias. Considerando o escopo e as limitações inerentes ao presente trabalho, não foi possível obter comprovação suficiente para fundamentar uma opinião acerca da credibilidade das metas ora analisadas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Estabilidade

Conforme apontado anteriormente, problemas relacionados à especificidade das metas e a sua mensurabilidade, também afetam o requisito da métrica – que compõe o atributo da "estabilidade" – para as metas 1 a 6, 8 e 9, pois considerando as informações disponíveis no Siop, não se sabe a metodologia utilizada para avaliar o desempenho do MEC e, consequentemente, do governo federal no âmbito dessas ações. Dessa forma, não é possível afirmar se a métrica se mantém invariável ao longo do período analisado.

Comparabilidade

Embora as metas analisadas apresentem um desenho de sua série histórica, registra-se a existência de falhas nas metas de 1 a 9 relacionadas à comparabilidade, pois as informações constantes no Siop são insuficientes para o entendimento das métricas e não expressam claramente o que deve ser alcançado pelo governo federal.

Dessa maneira, é possível que haja variação numérica na série histórica da meta sem que necessariamente o MEC tenha realizado os mesmos tipos de ações nos exercícios comparados, o que prejudica a comparação, pois estar-se-ia comparando metas cujas características de composição do dado são diferentes, enviesando, assim, possíveis conclusões advindas dessa análise.

Entende-se que as fragilidades apontadas sobre a estabilidade e a comparabilidade não são suficientes para rejeição da confiabilidade das metas, em vista das limitações inerentes ao trabalho e da profundidade dos procedimentos realizados.

Conclusão

Com base na análise realizada de acordo com a metodologia constante na introdução a este capítulo, apresentam-se os seguintes resultados:

Metas do Programa 2080 Rejeitadas

Metas rejeitadas	Requisitos rejeitados	Atributo Rejeitado
1. Meta 04KG – Apoiar a construção de 4 mil escolas de educação básica, em consonância com o disposto nas Metas 2 e 3 do PNE.	Específica, mensurável, realista.	Qualidade
2. Meta 04KI – Promover ações com vista a universalizar o atendimento escolar para toda população de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades / superdotação em classes comuns da rede regular de ensino, em consonância com o disposto na Meta 4 do PNE.	Específica, mensurável, realista.	
3. Meta 04KJ – Promover ações voltadas para elevar em 335 mil o total de matrículas em escolas das populações do campo, das comunidades remanescentes de quilombos e povos indígenas nas diversas etapas e modalidades da educação básica.	Específica, mensurável, realista.	
4. Meta 04T4 – Promover ações de forma a ampliar o acesso à educação infantil em creches e pré-escolas, universalizando o atendimento às crianças de 4 a 5 anos, em consonância com o disposto na Meta 1 do do PNE.	Específica, mensurável, realista.	
5. Meta 04TI – Promover ações com vistas a universalizar o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos, em consonância com o disposto na Meta 3 do PNE.	Específica, mensurável, realista.	
6. Meta 04TJ – Promover ações com vistas a elevar a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 70%, em consonância com o disposto na Meta 3 do PNE.	Específica, mensurável.	
8. Meta 04KF – Apoiar a implantação de unidades de educação infantil, em consonância com o disposto na Meta 1 do PNE.	Específica, mensurável.	
9. Meta 04T5 – Promover ações com vistas a elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 95% e à redução para 25% da taxa de analfabetismo funcional, em consonância com o disposto na Meta 9 do PNE.	Específica, mensurável, realista.	

Fonte: SecexEducação/TCU

Nota: Considerando o escopo e as limitações do presente trabalho, não foi possível a aplicação de procedimentos analíticos para obter comprovação suficiente para fundamentar uma opinião acerca da credibilidade das metas ora analisadas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Quanto às demais metas analisadas, não foram encontradas evidências suficientes para rejeitar a qualidade e a confiabilidade.

Desempenho das metas em 2017

Preliminarmente, cabe ressaltar que a análise quanto ao desempenho das metas em 2017 referiu-se estritamente a seus produtos finais, tendo-se como referência os dados de execução apresentados na PCPR 2017 e as informações apresentadas pelo MEC ao TCU em resposta à diligência realizada por este órgão.

Com exceção da meta 7, que tem o objetivo de aprovar e apoiar a implementação da Base Nacional Comum Curricular, verificou-se que o desempenho de todas as demais metas analisadas se encontra aquém do previsto pelo governo federal quando da elaboração do PPA 2016-2019.

Considerando o histórico de execução das metas analisadas em 2016 e 2017 e as suas projeções de execução para 2018 e 2019 informadas pelo Ministério da Educação, é possível afirmar que apenas a meta 6 – Meta 04TJ – Promover ações com vistas a elevar a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 70%, em consonância com o disposto na Meta 3 do PNE – tem condições de ser concluída nos termos inicialmente previstos até 2019. Atualmente, as demais metas apresentam-se inexequíveis.

De maneira geral, o MEC ressaltou que a principal causa da baixa execução das metas analisadas decorre do cenário econômico de crise fiscal que o país passou em 2016 e 2017, que culminou em restrições e cortes orçamentários impostos pelo governo federal, impactando, assim, a gestão de diversos programas e ações relacionados à educação.

3.2.4. Programa Temático 2015 – Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)

O programa temático em exame constitui o principal programa temático associado à função governamental Saúde no PPA 2016-2019. O Ministério da Saúde (MS), apoiado pelas entidades da administração indireta a ele vinculadas, é órgão responsável pela execução de todos os objetivos desse programa, que possui 35 indicadores, doze objetivos, 93 metas e 133 iniciativas. Entre os indicadores estão presentes: cobertura de equipe de saúde da família, esperança de vida ao nascer, letalidade por dengue, proporção de partos normais no SUS e taxa de mortalidade infantil.

Objetivos do Programa 2015

Objetivo	Descrição do Objetivo
0713	ampliar e qualificar o acesso aos serviços de saúde, em tempo adequado, com ênfase na humanização, equidade e no atendimento das necessidades de saúde, aprimorando a política de atenção básica e especializada, ambulatorial e hospitalar
1120	aprimorar e implantar as Redes de Atenção à Saúde nas regiões de saúde, com ênfase na articulação da Rede de Urgência e Emergência, Rede Cegonha, Rede de Atenção Psicossocial, Rede de Cuidados à Pessoa com Deficiência, e da Rede de Atenção à Saúde das Pessoas com Doenças Crônicas
1126	promover o cuidado integral às pessoas nos ciclos de vida (criança, adolescente, jovem, adulto e idoso), considerando as questões de gênero, orientação sexual, raça/etnia, situações de vulnerabilidade, as especificidades e a diversidade na atenção básica, nas redes temáticas e nas redes de atenção à saúde
0726	ampliar o acesso da população a medicamentos, promover o uso racional e qualificar a assistência farmacêutica no âmbito do SUS
0725	aprimorar a relação interfederativa e a atuação do Ministério da Saúde como gestor federal do SUS
1136	melhorar o padrão de gasto, qualificar o financiamento tripartite e os processos de transferência de recursos, na perspectiva do financiamento estável e sustentável do SUS
0714	reduzir e prevenir riscos e agravos à saúde da população, considerando os determinantes sociais, por meio das ações de vigilância, promoção e proteção, com foco na prevenção de doenças crônicas não transmissíveis, acidentes e violências, no controle das doenças transmissíveis e na promoção do envelhecimento saudável
0727	promover a produção e a disseminação do conhecimento científico e tecnológico, análises de situação de saúde, inovação em saúde e a expansão da produção nacional de tecnologias estratégicas para o SUS
0721	promover, para as necessidades do SUS, a formação, a educação permanente, a qualificação, a valorização dos trabalhadores, a desprecarização e a democratização das relações de trabalho

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Objetivo	Descrição do Objetivo
0724	fortalecer as instâncias do controle social e os canais de interação com o usuário, com garantia de transparência e participação cidadã
0728	aprimorar o marco regulatório da Saúde Suplementar, estimulando soluções inovadoras de fiscalização e gestão, voltadas para a eficiência, acesso e qualidade na atenção à saúde, considerando o desenvolvimento sustentável do setor
1130	aprimorar o marco regulatório e as ações de vigilância sanitária, para assegurar a proteção à saúde e o desenvolvimento sustentável do setor

Fonte: Anexo I do PPA 2016-2019

Nesta análise, foram avaliadas dezenove metas do Objetivo 1120, todas sob a responsabilidade da Secretaria de Atenção à Saúde/MS. A escolha desse objetivo para a análise das metas considerou os objetivos já analisados nos exercícios anteriores e a relevância dentro do programa temático 2015.

Execução orçamentária do programa em 2017

R$ milhões

Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
100.482	104.449	102.002	89.311	88.802

Fonte: Tesouro Gerencial – Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

Análise das metas

As seguintes metas foram analisadas quanto aos aspectos da qualidade e da confiabilidade, conforme metodologia informada na introdução da seção 3.2 deste relatório:

Metas Selecionadas para Análise

Descrição da meta	Unidade de medida	Meta prevista 2016-2019 (a)	Meta realizada até 2017 (b)	% da meta total já realizada (c)=(a)/(b)	Havia andamento esperado para a meta em 2017? (S/N)	Qual parâmetro objetivo foi usado para avaliar se a meta teve andamento esperado em 2017?*	Há um andamento esperado para a meta em 2018? (S/N)	Qual parâmetro objetivo está definido para avaliar o andamento da meta em 2018?**
1. Adequar a ambiência de 120 maternidades (reforma e aquisição de equipamentos) para a atenção humanizada ao parto e nascimento.	Maternidades	120,00	40,00	33,33	S	30	S	32
2. Habilitar 140 novos serviços como Maternidade de Referência para Atenção à Gestação de Alto Risco (GAR).	Serviços de maternidades	140,00	64,00	45,71	S	35	S	35
3. Implantar 20 novas Casas de Gestante, Bebê e Puérpera - CGBP.	CGBP	20,00	12,00	60,00	S	5	S	7
4. Implantar 60 novos Centros de Parto Normal – CPN.	CPN	60,00	11,00	18,33	S	15	S	15
5. Realizar 15 milhões de mamografias bilaterais para rastreamento do câncer de mama em mulheres de 50-69 anos.	Mamografias	15.000.000,00	4.923.616,00	32,82	S	3.418.394	S	3.992.209
6. Realizar 30 milhões de exames citopatológicos para rastreamento do câncer de colo do útero em mulheres de 25-64 anos.	Exames	30.000.000,00	13.155.000,00	43,85	S	7.500.000	S	7.500.000
7. Apoiar a implantação de 175 UPA 24h.	UPA	175,00	147,00	84,00	S	25	S	50

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Descrição da meta	Unidade de medida	Meta prevista 2016-2019 (a)	Meta realizada até 2017 (b)	% da meta total já realizada (c)=(a)/(b)	Havia andamento esperado para a meta em 2017? (S/N)	Qual parâmetro objetivo foi usado para avaliar se a meta teve andamento esperado em 2017?*	Há um andamento esperado para a meta em 2018? (S/N)	Qual parâmetro objetivo está definido para avaliar o andamento da meta em 2018?**
8. Ampliar em 2.400 o número de beneficiários do Programa de Volta para Casa - PVC, passando de 4.364 para 6.764.	Pessoas	6.764,00	4.299,00	-2,71	S	600	S	600
9. Incentivar a implantação de 480 Centros de Atenção Psicossocial (CAPS).	CAPS	480,00	186,00	38,75	S	120	S	60
10. Apoiar a construção de 160 Centros de Atenção Psicossocial - CAPS III 24 horas.	CAPS	160,00	10,00	6,25	S	40	S	44
11. Incentivar a adesão de 400 Centros de Especialidades Odontológicas à Rede de Cuidados à Pessoa com Deficiência.	CEO	400,00	61,00	15,25	S	100	S	200
12. Implantar 98 Centros Especializados em Reabilitação - CER, passando de 124 para 222 CER em funcionamento.	CER	222,00	196,00	73,47	S	57	S	30
13. Implantar 50 oficinas ortopédicas no País, passando de 24 para 74 oficinas em funcionamento.	Oficinas ortopédicas	74,00	35,00	22	S	28	S	24
14. Ofertar 98 novos veículos adaptados acessíveis para transporte de pessoas com deficiência, passando de 103 para 201 veículos entregues.	Veículos adaptados	201,00	108,00	5,10	S	44	S	48
15. Ampliar o acesso à Triagem Auditiva Neonatal (TAN) por meio da equipagem de 737 maternidades no país, passando de 75 para 812 maternidades equipadas em funcionamento, no âmbito do Programa Viver sem Limites (PVL).	Maternidades	812,00	75,00	0,00	S	100	S	291
16. Apoiar a implantação de 300 Serviços Residenciais Terapêuticos (SRT).	SRT	300,00	218,00	72,67	S	75	S	49
17. Elaborar e publicar 10 novas Diretrizes de Atenção à Saúde da Pessoa com Deficiência, no âmbito do PVL.	Diretrizes de Atenção à Saúde da Pessoa com Deficiência	10,00	2,00	20,00	S	2	S	2
18. Habilitar 18 unidades que realizam acompanhamento multiprofissional das pessoas com Doença Renal Crônica (DRC) nos estágios clínicos IV e V (pré dialítico).	Unidades	18,00	16,00	88,89	S	4	S	5

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Descrição da meta	Unidade de medida	Meta prevista 2016-2019 (a)	Meta realizada até 2017 (b)	% da meta total já realizada (c)=(a)/(b)	Havia andamento esperado para a meta em 2017? (S/N)	Qual parâmetro objetivo foi usado para avaliar se a meta teve andamento esperado em 2017?*	Há um andamento esperado para a meta em 2018? (S/N)	Qual parâmetro objetivo está definido para avaliar o andamento da meta em 2018?**
19. Apoiar a implantação de 37 Unidades de Acolhimento Infanto-Juvenil - UAI.	UAI	37,00	2,00	5,41	S	9	S	12

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas do Presidente da República 2017 e de resposta às diligências enviadas ao Ministério da Saúde.

* valores da PAS 2017, que se referem a montantes não acumulados **valores da PAS 2018, que se referem a montantes não acumulados

Confiabilidade

Em relação às metas, a análise realizada permitiu identificar falhas relacionadas à confiabilidade das metas 8 e 12. O relatório de monitoramento (espelho do monitoramento, extraído do Siop, na parte "Detalhamento das providências a serem tomadas") traz a informação de que as linhas de base das mencionadas metas devem ser atualizadas, respectivamente, de 4.364 para 4.445 e de 124 para 136, o que altera o enunciado das metas, bem como o percentual de execução. Entretanto, apesar dessa observação, não houve alteração efetiva dos enunciados e das linhas de base na PCPR de 2017.

Em relação à meta 12, constatou-se ainda a precariedade relacionada à coleta e ao monitoramento dos dados, tendo em vista que, conforme informado pela Secretaria de Atenção à Saúde (SAS/MS), o processo cadastral se realiza por meio físico e a gestão dos processos é realizada basicamente via e-mail e correio (papel). Além disso, o sistema do Programa de Volta para Casa – PVC, relacionado à meta 8, foi criado em 2003 e não teve atualizações recentes, apresentando limitações que dificultam o monitoramento adequado do programa.

Essas situações levam à rejeição da confiabilidade dessas metas, mais especificamente quanto à característica de credibilidade do dado apresentado.

Qualidade

Foram observadas algumas falhas que impactam a qualidade das metas analisadas relacionadas às características de especificidade e mensurabilidade.

Verifica-se que a apresentação do patamar quantitativo que serve como referência (ponto de partida) para as metas não é uniforme. Para as metas 8, 12, 13, 14 e 15, há uma linha de base expressa no texto da meta. No caso das metas 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 11, 16, 18 e 19, apesar de a PCPR, no item 3.2.1, indicar a linha de base (ponto de partida) igual a zero, observa-se, ao se pesquisar no Siop cada meta do Objetivo 1120, que o campo "Notas do Usuário" consigna informações acerca da quantidade de unidades de medidas implementadas em 31/12/2015. Essa inconsistência, todavia, não compromete o cálculo de realização das metas, de maneira que não se proporá a rejeição delas.

Já em relação à meta 10, não foram identificadas no Siop informações quanto ao patamar inicial da meta. Nesse sentido e considerando a inconsistência descrita no parágrafo anterior, resta dúvida quanto ao real ponto de partida dela. Essa falha, entretanto, não prejudica o cálculo de execução da meta. Assim, não caberá propor a rejeição dela.

Com relação ao método de apuração, apresentado no Siop, a meta 2 aponta como parâmetro apenas a Portaria GM/MS 1.101, de 13/6/2002, portaria essa que foi revogada pela Portaria GM/MS 1.631, de 1º/10/2015. Ademais, no espelho do monitoramento, extraído do Siop, tem-se a informação de que atualmente o Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) registra

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

181 maternidades em Gestão de Alto Risco (GAR) habilitadas até 2015, enquanto o patamar inicial apresentado na pesquisa da Meta, no Siop, é de 65 maternidades em 31/12/2015. Por último, entende-se que o enunciado da meta 2, "Habilitar 140 novos serviços..." não é suficientemente claro, uma vez que ao ler as informações do Espelho de monitoramento identifica-se que além de novos serviços habilitados também são apuradas as atualizações das habilitações de serviços que foram concedidas de acordo com norma anterior à vigente (Portaria GM/MS 1.020, de 29/5/2013). Assim, diante das mencionadas falhas, resta prejudicada a característica mensurabilidade da meta 2.

Já quanto ao enunciado das metas 7, 9, 10, 11, 16 e 19, observa-se que apresentam termos como "apoiar a implantação", "apoiar a construção" ou "incentivar a implantação", que não são suficientemente claros sobre a natureza do apoio ou incentivo (se financeiro ou operacional). Também não se percebe a diferença prática, por exemplo, entre "Apoiar a implantação" ou "Implantar".

Ao se verificar as informações do Espelho do monitoramento, porém, obtém-se algumas informações adicionais sobre o apoio ou incentivo mencionado e se é considerada para a meta só a implantação ou também o custeio pelo MS. Dessa forma, considera-se que essa falta de clareza nos enunciados das metas listadas não chega a ser suficiente para a rejeição da sua qualidade, à exceção da meta 10, por se considerar que as informações adicionais se mostram divergentes. Nesse sentido, as informações do Espelho do Monitoramento indicam que o produto da meta consiste no Centro de Atenção Psicossocial – Caps entregue (construído), enquanto o método de apuração cadastrado no Siop se baseia na habilitação, mediante a publicação de portaria do MS.

Conclusão

Com base na análise realizada de acordo com a metodologia constante na introdução a este capítulo, apresentam-se os seguintes resultados:

Metas rejeitadas	Atributos rejeitados
2. Habilitar 140 novos serviços como Maternidade de Referência para Atenção à Gestação de Alto Risco (GAR).	Qualidade
10. Apoiar a construção de 160 Centros de Atenção Psicossocial - CAPS III 24 horas.	
8. Ampliar em 2.400 o número de beneficiários do Programa de Volta para Casa - PVC, passando de 4.364 para 6.764.	Confiabilidade
12. Implantar 98 Centros Especializados em Reabilitação - CER, passando de 124 para 222 CER em funcionamento.	

Quanto às demais metas analisadas, não foram encontradas evidências suficientes para rejeitar a qualidade e a confiabilidade.

Desempenho das metas em 2017

Após a realização de diligência ao MS a respeito da observação de parâmetros anuais para o alcance das metas, constatou-se que o órgão, por meio de instrumentos de planejamento como o Plano Nacional de Saúde (PNS), elaborado de forma compatibilizada com o PPA, e a Programação Anual de Saúde (PAS), que tem por objetivo operacionalizar as intenções quadrienais expressas no PNS, estipulou parâmetros a serem alcançados em 2017 para cada meta do Objetivo 1120, bem como já definiu parâmetros para o alcance das metas em 2018. Esses parâmetros estão apresentados na tabela "Metas selecionadas para análise". O estabelecimento das metas anuais passa pela aprovação do Conselho Nacional de Saúde e, a partir dos resultados alcançados, as áreas técnicas têm a possibilidade de redimensionar as metas inicialmente pactuadas para os exercícios seguintes.

Considerando os valores constantes da PAS 2017, em relação ao desempenho esperado das 19 metas analisadas, identificou-se que as metas 14, 15 e 17 tiveram desempenho igual a zero em 2017; a meta 8 teve desempenho negativo (-84, 16%); e as metas 12, 13 e 19 tiveram desempenho em 2017 abaixo de 25% do esperado (respectivamente, 17,54%, 7,14% e 11,11%). Observou-se, em consulta ao Siop, que o desempenho dessas mesmas metas em 2016 foi igual ou melhor do que o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

apresentado em 2017, ou seja, houve uma queda no desempenho. Destaca-se que, à exceção das metas 8 e 19, as demais estão relacionadas à Rede de Cuidados à Pessoa com Deficiência.

Já as metas 2, 3, 7, 16 e 18, considerando-se os valores da PAS 2017, conseguiram resultados acima de 100% do estipulado para 2017 (respectivamente 142,85%; 160%; 196%; 121,33%; e 200%). Ressalta-se que se o parâmetro a ser adotado for a meta prevista no PPA, os melhores resultados (percentual acumulado) para o exercício de 2017 se encontram nas metas 7, 12, 16 e 18.

Cabe mencionar que quase todas as metas desse objetivo dependem, de forma relevante, da capacidade gestora local para a sua execução, tendo sido mencionadas pela SAS/MS como limitações ao alcance de algumas metas: dificuldades do gestor local para conclusão de projetos arquitetônicos e complementares; dificuldades locais com prazo de processo licitatório para execução das obras; dificuldades na contratação de enfermeiros obstetras; não cumprimento pelo estabelecimento dos critérios técnicos para aprovação da obra; baixa capacidade do ente proponente para cadastramento e execução de pleitos.

Para as metas 8 e 15, cujos resultados em 2017 foram, respectivamente, negativo e nulo, foram citados: bloqueios judiciais na conta operacional que faz o pagamento do Programa de Volta para Casa (PVC), ocasionando desorganização nas rotinas de gestão do programa; e interrupção do novo termo de referência para os equipamentos da Triagem Auditiva Neonatal (TAN) por causa do dissenso entre os conselhos profissionais na discussão da proposta do MS para a universalização da cobertura.

A SAS/MS informou, ademais, que as metas que poderão passar por contingenciamento de recursos, com risco de impacto no seu alcance nos próximos exercícios, são as metas 1, 4, 9, 10, 11, 14, 15 e 17. As demais não podem ser contingenciadas por onerarem ações orçamentárias de natureza obrigatória.

Diante da análise do desempenho das metas em 2017, tanto em relação ao percentual de alcance da meta até 2017 de acordo com o previsto no PPA, quanto em relação aos valores planejados na PAS 2017, percebe-se que, para uma parte considerável delas, em especial em relação à Rede de Cuidados à Pessoa com Deficiência, não foi alcançado resultado satisfatório (considerando-se como satisfatório percentual de execução acima de 50% do planejado). O MS deve avaliar a necessidade de adoção de medidas efetivas em relação àquelas metas que possam não chegar ao resultado esperado até 2019.

Outras informações relevantes

Conforme dados obtidos no site da Sala de Apoio à Gestão Estratégica do Ministério da Saúde (Sage/MS, em 28/3/2018), pode-se observar que o país tem avançado ao longo dos últimos anos em temas relacionados às redes de atenção, como na redução da mortalidade infantil, tendo reduzido a taxa de 14,8 por mil nascidos vivos em 2010 para 11,71 por mil nascidos vivos em 2015; no aumento do número de municípios com Caps, de 1.437 em 2010 a 2.341 em 2017; e no aumento do número de órteses e próteses concedidas, de 3.178.362 em 2012 a 15.692.123 em 2016 (dado acumulado).

Já o sistema de vigilância de fatores de risco e proteção para doenças crônicas por inquérito telefônico (Vigitel), que faz parte das ações do MS para estruturar a vigilância de doenças crônicas não transmissíveis (DCNT) no país, apontou em 2016 para o avanço da diabetes e da obesidade ao longo da década anterior à pesquisa, resultando em aumento de 61,8% de diagnósticos de diabetes e de 60% de obesidade no período de 2006 a 2016. O avanço das DCNT nos últimos anos tem se apresentado como uma tendência mundial, conforme informações da Organização Mundial de Saúde (OMS).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

3.2.5. Programa Temático 2049 – Moradia Digna

As ações do governo federal que objetivam promover a universalização do acesso à moradia estão contidas no programa temático 2049, integrante do Plano Plurianual 2016-2019, e possui como responsável o Ministério das Cidades. Esse programa objetiva implementar a Política Nacional de Habitação (PNH) elaborada pelo governo federal em 2004 e, portanto, trata-se de uma continuidade das políticas dispostas nos planos plurianuais anteriores.

O programa foi estruturado em 5 indicadores, sendo quatro referentes ao déficit habitacional e um à regularidade de municípios no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, conforme tabela abaixo:

Indicadores do Programa 2049

Indicador	Unid. Medida	Fonte de Informação	Referência		Valor Apurado 2016		Valor Apurado 2017		Polaridade	Variação % de 2017 em relação à referência
			Data	Índice	Data	Índice	Data	Índice		
Déficit habitacional absoluto	unidade	Pnad	30/09/12	5.430.562	31/12/14	6.068.061	31/12/15	6.186.503	Quanto menor melhor	13,92
Déficit habitacional absoluto em áreas rurais	unidade	Pnad	30/09/12	766.449	31/12/14	752.810	31/12/15	771.703	Quanto menor melhor	0,69
Déficit habitacional absoluto em áreas urbanas	unidade	Pnad	30/09/12	4.664.113	31/12/14	5.315.251	31/12/15	5.414.800	Quanto menor melhor	16,09
Déficit habitacional qualitativo - adensamento excessivo	unidade	Pnad	30/09/12	1.073.720	31/12/14	958.180	31/12/14	958.180	Quanto menor melhor	-10,76
Percentual de municípios regulares no SNHIS	%	Dados administrat. SNH/ Mcicades	19/08/15	21,35	31/12/16	22,55	22/12/17	23	Quanto maior melhor	7,73

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – Siop

Destaca-se que os 4 primeiros indicadores da tabela acima também foram utilizados para avaliar o Programa Moradia Digna do PPA 2012-2015. Tais indicadores foram analisados no âmbito das Contas do Presidente da República referentes aos exercício de 2013 e 2014 (de relatoria dos Ministros Raimundo Carreiro e Augusto Nardes, respectivamente), sendo considerados não adequados do ponto de vista da relevância, suficiência e validade. Todavia, percebe-se que o ministério optou por permanecer com esses indicadores para avaliação do plano atual.

Em relação aos objetivos, destaca-se que cinco são atrelados ao programa Moradia Digna, dentre os quais três buscam atingir de forma mais direta o déficit habitacional, através da facilitação de acesso ao financiamento imobiliário, da disponibilização direta de moradias através do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e da melhoria das condições de vida e de habitabilidade das famílias de baixa renda que vivem em assentamentos precários. Há, ainda, dois objetivos relacionados à melhoria da qualidade da construção civil e ao fortalecimento técnico e institucional dos atores envolvidos na implementação da política, a fim de se aprimorar o processo de articulação com outras políticas públicas.

Este trabalho concentra-se no objetivo 0383, que pretende "ampliar o acesso à habitação, de forma subsidiada ou facilitada, priorizando o atendimento à população de baixa renda, por intermédio do Programa Minha Casa, Minha Vida". Esse objetivo possui como única meta disponibilizar 3 milhões de moradias por meio do PMCMV.

Execução orçamentária do programa em 2017

R$ milhões

Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
7.094	3.776	3.704	3.527	3.527

Fonte: Tesouro Gerencial – Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Análise das metas

A meta abaixo foi analisada quanto aos aspectos da qualidade e da confiabilidade, conforme metodologia informada na introdução da seção 3.2 deste relatório:

Metas Selecionadas para Análise

Descrição da meta	Unidade de medida	Meta prevista 2016-2019 (a)	Meta realizada até 2017 (b)	% da meta total já realizada (c)=(a)/(b)	Havia andamento esperado para a meta em 2017? (S/N)	Qual parâmetro objetivo foi usado para avaliar se a meta teve andamento esperado em 2017?	Há um andamento esperado para a meta em 2018? (S/N)	Qual parâmetro objetivo está definido para avaliar o andamento da meta em 2018?
1. Disponibilizar 3 milhões de moradias por meio do Programa Minha Casa Minha Vida.	Moradias	3.000.000	770.711	25,69 %	S	Definidos na Lei 13.408/2016	S	Programa "Agora, é Avançar"

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2017 e de resposta à(s) diligência(s) enviada(s) pelo TCU aos órgãos/entidades responsáveis pelas metas.

Neste ponto, destaca-se que, por escolha metodológica, o atual modelo do PPA fornece valores a serem atingidos apenas ao final do período (2019), de modo que não há metas anuais definidas de forma padronizada. O ministério afirma que utiliza como parâmetro de avaliação anual, as metas previstas na Lei 13.408/2016 (LDO 2017), conforme tabela seguinte:

Ação	Meta de disponibilização de Unidades Habitacionais
OOAF - Integralização de Cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR:	100.000
OOCY - Transferências ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS:	35.000
OOCX - Subvenção Econômica Destinada à Implementação de projetos de Interesse Social em Área Rural:	35.000
0E64 - Subvenção Econômica Destinada à Habitação de Interesse Social em Cidades com menos de 50.000 Habitantes:	Sem novas contratações;
00CW - Subvenção Econômica destinada a implementação de projetos de interesse social em áreas urbanas:	325.000

Segundo o órgão, foram contratadas 432.438 moradias em 2017, por meio do PMCMV. Para o ano de 2018, porém, faz a seguinte observação:

> Para o ano de 2018, tendo em vista não haver previsão expressa de meta de contratação para o PMCMV na Lei de Diretrizes Orçamentárias, em função das restrições orçamentárias, o Programa Agora, é Avançar, que incorpora as novas contratações do PMCMV, lançado em 2017 (http://www.planeiamento.gov.br/noticias/governo-lanca-programa-paraalavancar-infraestrutura-e-investimentos-no-pais), prevê que a meta de contratação, para os exercícios de 2017 e 2018, de 150 mil unidades habitacionais para as modalidades que operam com recursos do Orçamento-Geral da União e 650 mil unidades para aquelas que operam com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS. Dessa forma, a meta de contratação, para 2018 consiste no saldo restante, descontadas as contratações do exercício de 2017.

Nota-se, portanto, que apesar de o PPA não definir metas anuais padronizadas, o ministério possui um valor de referência a ser alcançado. Contudo, deve-se ponderar que a definição desses parâmetros é realizada fora do ambiente de elaboração do PPA, o que pode favorecer o estabelecimento de referências frágeis para combater o problema social associado.

No caso em questão, o objetivo 0383 do programa Moradia Digna é ampliar o acesso à habitação, com foco na população de baixa renda. Porém, conforme se observa através dos dados informados pelo órgão, espera-se para 2018 a priorização de contratação de unidades com recursos do FGTS (650 mil unidades) ante a uma minimização das contratações com recursos OGU (150 mil), que são geralmente direcionados à população de baixa renda através do FAR e FDS.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Esse descasamento entre parâmetro a ser alcançado e o problema social associado à política pública também foi observado no âmbito das metas do programa, conforme demonstrado nas análises a seguir.

Qualidade

Análise do atributo "especificidade"

De acordo com a Mensagem Presidencial do PPA 2016-2019, o cenário que baseou o Programa Moradia Digna era de um déficit habitacional, em 2012, estimado em 5,43 milhões de domicílios, dos quais 85,9% estavam localizados nas áreas urbanas. Por região, verificou-se que, do total, 38,8% localizavam-se na região Sudeste e 32,7% na região Nordeste. Ademais, sob o ponto de vista do custo da moradia e da distribuição de renda da população, o cenário apresentado era de uma concentração na faixa de renda de até três salários mínimos (82,5%) e entre três a cinco salários mínimos (10,1%). Tais faixas representam 92,6% do déficit habitacional.

No PMCMV são adotadas estratégias diferenciadas de atendimento de acordo com três faixas de renda específicas (faixas 1, 2 e 3), porém, percebe-se que a meta quantitativa estabelecida no PPA não acompanhou essa divisão, ou seja, não é possível diferenciar o seu público alvo. Da mesma maneira, não se verificam aspectos relacionados à localização das moradias.

No PPA anterior (2012-2015), houve uma preocupação de expressar a priorização de famílias de baixa renda ao estabelecer diferentes metas para cada faixa de renda e localização, conforme quadro abaixo:

Metas PPA 2012-2015 - Objetivo 0383

Produzir ou reformar 1,6 milhão de moradias para as famílias com renda até R$ 1,6 mil mensais na área urbana e até R$ 15 mil anuais na área rural
Disponibilizar 600 mil moradias para famílias com renda até R$ 3,1 mil mensais na área urbana e até R$ 30 mil anuais na área rural
Disponibilizar 200 mil moradias para famílias com renda até R$ 5 mil mensais na área urbana e até R$ 60 mil anuais na área rural
Instituir programa de moradia transitória com a finalidade de criar alternativas de atendimento habitacional adequado ao perfil da população vulnerável, como catadores e moradores de rua, alternativo ao albergamento e à propriedade definitiva
Promover a acessibilidade nas unidades habitacionais ofertadas no MCMV em áreas urbanas e municípios acima de 50 mil habitantes

Fonte: PPA 2012-2015

Do modo como foi definida a única meta do objetivo 0383 no PPA atual, o simples cumprimento do número de habitações disponibilizadas permite o atingimento do valor estabelecido, contudo, não garante a alteração do cenário que se pretende combater. Dessa forma, apesar de a meta contribuir para redução do déficit absoluto, não se verifica a correlação com o problema caracterizado na mensagem presidencial do PPA 2016-2019 de concentração do déficit em determinadas regiões e faixas de renda, ou seja, não é possível mensurar se os esforços empreendidos possuem efetividade.

Prejuízos relacionados à falta de efetividade em ações do PMCMV foram constatados na auditoria realizada no âmbito do TC 016.801/2015-6, da relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, em que se levantou que, por diversos fatores, nas capitais e em algumas regiões metropolitanas (locais com maiores déficits habitacionais) a quantidade de contratações foi significativamente inferior à esperada, sendo esse déficit compensado por contratações acima do esperado em cidades menores, inclusive não previstas originalmente para recebimento de recursos.

Conclui-se assim, que a meta em análise não pode ser considerada específica, pois não considera fatores relevantes que contribuiriam para o alcance da efetividade das ações, a exemplo da regionalização da meta e da distinção por faixa de renda.

Análise do atributo "realista"

Conforme apontado na análise da PCPR/2016, a auditoria realizada no âmbito do TC 016.801/2015-6 concluiu que a quantidade de moradias efetivamente produzidas e entregues na faixa

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

1 do PMCMV, no período 2012-2015, foi de 732.732 unidades, o que representava menos de 46% da meta prevista (1,6 milhão) na ocasião.

Observa-se, portanto, que pelo histórico do programa, há uma dificuldade do ministério em atingir o objetivo estabelecido. Na referida auditoria, foram identificados diversos problemas operacionais e financeiros que contribuíram para o baixo nível de execução e, por isso, o Acórdão 2.456/2016-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, recomendou a elaboração de uma matriz de riscos, anteriormente à definição das metas, contendo os eventos capazes de impactar seu atingimento, a fim de subsidiar a quantidade de moradias passíveis de serem executadas no período.

Na tabela a seguir, apresenta-se a quantidade total de moradias disponibilizadas no âmbito do PPA anterior, em todas as faixas do programa:

Público-alvo	**Metas definidas no PPA 2012-2015**		**Moradias contratadas no período**		**Moradias entregues no período**	
	QTDE	% em relação ao total do PMCMV	QTDE	% em relação ao total do PMCMV	QTDE	% em relação ao total do PMCMV
Famílas enquadradas na faixa 1 do programa (renda até R$ 1,6 mil mensais na área urbana e até R$ 15 mil anuais na área rural)	1.600.000	66,6%	1.133.908	42,5%	732.732	40,1%
Famílas enquadradas nas faixas 2 e 3 do programa (renda entre R$ 1,6 mil e R$ 5 mil mensais na área urbana e entre R$ 15 mil e R$ 60 mil anuais na área rural)	800.000 (600.000 + 200.000)	33,3%	1.534.009	57,5%	1.093.056	59,9%

Fonte: PCPR/2015 (TC 007.899/2016-5)

Porém, apesar das dificuldades encontradas, a meta para o período 2016-2019 foi definida em 3 milhões de moradias (87,5% maior que a anterior) e não se constatou a elaboração de estudos ou matrizes de riscos que subsidiaram o número definido.

Ressalta-se que, no período do PPA anterior (2012-2015), a situação econômica do país era substancialmente divergente da atual, sendo aquela mais favorável que esta, o que impacta indubitavelmente na capacidade de investimentos do governo federal. Ou seja, se em um período cuja economia estava mais favorável, o governo conseguiu disponibilizar, em todas as faixas de renda, 1.825.788 moradias, enquanto no atual período do PPA, em meio a uma recessão econômica, pode-se afirmar que a meta proposta, de 3 milhões de moradias, não se revela factível.

Em resposta à diligência, o órgão afirmou que a meta de contratação de 3 milhões de moradias foi estabelecida pelo governo federal no final de 2014, para o período 2015-2018 e que, tendo em vista as restrições orçamentárias, quando do lançamento da fase 3 do Programa pela então Presidente, em 30/3/2016, houve uma redução em 1 milhão de unidades.

Essa dificuldade de execução também foi confirmada a partir da justificativa apresentada no Siop para a baixa evolução da meta, em que o ministério aponta como causas a falta de melhora significativa no cenário orçamentário e aspectos relacionados à capacidade administrativa.

Verifica-se, assim que, apesar de recomendado pelo Tribunal, não houve preocupação com o histórico de realização, com as limitações existentes ou com o prazo de execução das unidades no momento da definição das metas e, por isso, entende-se que a meta de disponibilizar 3 milhões de moradias por meio do PMCMV não atende adequadamente o quesito "realista".

Demais atributos (apropriada, mensurável, e prazo determinável)

Em relação aos quesitos apropriada, mensurável, e prazo determinável, não foram identificadas impropriedades, pois a meta definida está alinhada com os objetivos gerais, expressa o período esperado para o seu alcance, bem como expressa em que medida o objetivo deve ser alcançado em certo intervalo de tempo, permitindo avaliação e feedback.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Confiabilidade

Em relação à confiabilidade, cabe informar que na análise de PCPR/2016 foi ressaltado que o ministério contabilizava os valores levando em conta a quantidade de moradias contratadas, enquanto as metas se referiam à quantidade de moradias produzidas/disponibilizadas. Por meio do Despacho 78/2018/DPH/SNH, o ministério confirmou que continua realizando a mensuração da meta por unidades contratadas.

Conforme foi verificado na auditoria realizada no âmbito do TC 016.801/2015-6, diversos problemas operacionais podem surgir após a contratação dos empreendimentos do PMCMV, como o cancelamento de contratos, a construção de unidades sem condições de habitabilidade ou invasões de moradias, resultando na não entrega do produto final aos beneficiários.

Assim, uma moradia somente pode ser enquadrada nesse conceito de "disponibilizada" a partir do momento em que a unidade habitacional é finalizada e entregue ao beneficiário do programa. Isso porque é somente após a entrega que a família beneficiada consegue usufruir do seu imóvel. No momento da contratação, as unidades habitacionais ainda não podem ser consideradas produzidas, já que existem apenas em projeto e sua construção costuma demorar, em média, mais de 2 anos (TC 004.237/2014-5, relator Ministro Raimundo Carreiro).

Dessa forma, o valor considerado pelo ministério de 770.711 unidades, como meta realizada, não corresponde ao valor de unidades efetivamente disponibilizadas, e, portanto, não pode ser considerado confiável, sob o ponto de vista de credibilidade.

Conclusão

Com base na análise realizada de acordo com a metodologia constante na introdução a este capítulo, apresentam-se os seguintes resultados:

Meta rejeitada	Atributos rejeitados
Disponibilizar 3 milhões de moradias por meio do Programa Minha Casa Minha Vida.	Qualidade e Confiabilidade

Do ponto de vista da qualidade, constataram-se fragilidades suficientes para refutar a meta estipulada, notadamente em relação aos quesitos "realista" e "especificidade", uma vez que não foram considerados fatores relevantes que contribuiriam para o alcance da efetividade das ações, a exemplo da regionalização da meta e da distinção por faixa de renda, bem como foi estipulado um valor que se mostrou inalcançável diante das dificuldades orçamentárias e operacionais.

Também se observou que a meta não é confiável, principalmente devido à forma de mensuração utilizada pelo ministério, que considera unidades habitacionais contratadas como cumprimento do objetivo, em vez de entregues.

Desempenho das metas em 2017

Observa-se que ao final do segundo ano do PPA, o cumprimento da meta alcançou 25,69%. Este número poderia ser considerado adequado para a política pública em análise, uma vez que há um período inicial utilizado para seleção dos empreendimentos, bem como um prazo médio de 2 anos para construção das unidades habitacionais. Porém, conforme relatado acima, o ministério considera para cumprimento da meta as unidades habitacionais contratadas, ou seja, extrai-se que das 3 milhões de moradias a serem entregues, somente 25,69% foram contratadas. Diante dessa forma de mensuração, era de se esperar que no final do segundo ano do PPA, o número de unidades contratadas estivesse próximo aos 3 milhões previstos, para que houvesse, assim, a efetiva entrega das habitações aos beneficiários ao final de 2019.

Portanto, verifica-se uma grande dificuldade por parte do ministério em dar cumprimento à meta. Este fato foi reconhecido pelo próprio órgão na análise da evolução da meta no Siop em que afirma que "a meta de disponibilizar 3 milhões de moradias está severamente comprometida".

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

3.2.6. Programa Temático 2086 – Transporte Aquaviário

O transporte aquaviário pode ser marítimo (cabotagem e longo curso), fluvial (hidrovia e navegação interior) e lacustre (por meio de lagos e lagoas). O potencial desse modal de transporte no Brasil, tendo em vista a dimensão da costa brasileira e a quantidade de bacias hidrográficas existentes, faz dele um importante meio de desenvolvimento do transporte de cargas e passageiros.

Segundo o PPA 2016-2019, a nova Lei dos Portos, Lei 12.815/2013, trouxe importantes inovações para o setor aquaviário, com medidas que têm como premissa incentivar a modernização da infraestrutura e da gestão portuária, a expansão dos investimentos privados no setor, a redução de custos e o aumento da eficiência portuária, além da retomada da capacidade de planejamento portuário, com a reorganização institucional do setor e a integração logística entre modais. São esses, ainda segundo o PPA, os alicerces da construção do Programa Temático Transporte Aquaviário para a atuação governamental no período.

O reflexo dessas diretrizes está consubstanciado nos indicadores do programa e em seus objetivos, itens componentes do PPA. Na dimensão indicadores do programa têm-se: quantidade de carga movimentada por hora; quantidade de contêineres movimentados por hora; tempo médio de espera para atracação; variação de movimentação de carga de navegação interior, de longo curso e de cabotagem; e, variação percentual na movimentação de cargas nos portos.

O incremento no resultado desses indicadores vem da consecução dos objetivos previstos no programa que tratam da melhoria: na governança e na gestão dos portos e das hidrovias; na infraestrutura e superestrutura portuárias; na sinalização e nas condições de navegabilidade das hidrovias; e, nas condições dos acessos aquaviários e terrestres. Além disso, na promoção: da adequação da capacidade portuária à demanda de cargas e passageiros; da sustentabilidade ambiental e da revitalização das áreas portuárias; e, da modernização, renovação e ampliação da frota mercante brasileira por meio de fomento do Fundo da Marinha Mercante (FMM). Por fim, na construção de terminais públicos de pequeno porte (IP4) que favorecem, especialmente, o transporte de passageiros e de cargas na região norte.

Há diversos atores envolvidos no atingimento dos objetivos do programa, entre eles, destacam-se o próprio Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA) e algumas de suas unidades: a Secretaria Nacional de Portos, a qual compete, por exemplo, a propositura da política para o setor, além de elaborar e propor ao ministro de Estado a aprovação dos planos de outorgas para exploração da infraestrutura e de prestação de serviços do setor de portos e instalações portuárias marítimas, fluviais e lacustres; a Secretaria de Fomento e Parcerias, a qual compete participar da formulação da política de aplicação dos recursos do FMM; o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), autarquia vinculada ao MTPA, responsável pelas obras e serviços nas hidrovias e pela construção e manutenção das IP4; e, a Agência Nacional de Transporte Aquaviário (Antaq), órgão regulador do setor, formulador do Índice de Desempenho Ambiental (IDA) para instalações portuárias.

Para fins de análise da confiabilidade e da qualidade das metas, foram selecionadas treze metas das 21 presentes nos objetivos do programa. Ressalta-se que três metas não tiveram realização, excluídas, portanto, da análise, uma vez que não atenderiam ao escopo de avaliação, outras quatro estavam ao final de 2017 com realização acumulada igual ou superior a 100% e dessa forma escolheu-se uma delas como parâmetro para aferir o desempenho.

Buscou-se, assim, abarcar todas as metas relacionadas aos principais eixos de desenvolvimento do setor, desde a navegabilidade e a sinalização nas hidrovias, a infraestrutura e a superestrutura portuária, o fomento da marinha mercante, da governança e da gestão portuárias. Diga-se que todos os objetivos do programa foram abrangidos.

Acerca da execução orçamentária do programa referente às dotações do orçamento fiscal e da seguridade social, importante ressaltar o objetivo 0757 (Modernizar, renovar e ampliar a frota mercante brasileira de longo curso, de cabotagem e navegação interior e o parque nacional de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

estaleiros, por meio de concessão de financiamento com recursos do Fundo da Marinha Mercante), cuja dotação atualizada monta R$ 4.657 milhões, ou seja, 87,4% do total do programa, e R$ 2.297,6 milhões em valores empenhados e em valores liquidados, o que leva a um percentual de 81,1% do empenho realizado e de 93,6% do total liquidado.

Execução orçamentária do programa em 2017

R$ milhões

Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
5.747	5.332	2.834	2.454	2.451

Fonte: Tesouro Gerencial – Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

Análise das metas

As seguintes metas foram analisadas quanto aos aspectos da qualidade e da confiabilidade, conforme metodologia informada na introdução da seção 3.2 deste relatório:

Metas Selecionadas para Análise

Descrição da meta	Unidade de medida	Meta prevista 2016-2019 (a)	Meta realizada até 2017 (b)	% da meta total já realizada (c)=(a)/(b)	Havia andamento esperado para a meta em 2017? (S/N)	Qual parâmetro objetivo foi usado para avaliar se a meta teve andamento esperado em 2017?	Há um andamento esperado para a meta em 2018? (S/N)	Qual parâmetro objetivo está definido para avaliar o andamento da meta em 2018?
1. 00F2 - Eliminar 18 pontos críticos em hidrovias.	pontos críticos	18	2	11%	sim	ponto crítico eliminado	sim	idem
2. 043V - Adequar 4 Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte.	IP4	4	4	100%	sim	IP4 adequadas	sim	metas concluídas em 2017
3. 00IL - Implantar 23 Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte.	IP4	23	5	22%	sim	IP4 implantado	sim	idem
4. 02IW - Fomentar a contratação de R$ 14 bilhões em projetos (embarcações e/ou estaleiros) financiados com recursos do FMM.	bilhões	14	1,63	12%	sim	prioridades aprovadas pelo conselho do FMM até o término de 2016 no valor de R$ 8,5 bilhões	sim	expectativa de contratação informada pelos postulantes e agentes financeiros constantes do fluxo de caixa do FMM no valor de R$ 4,5
5. 00F3 - Manter 7 corredores hidroviários.	corredores hidroviários	7	5	71%	sim	serviço de manutenção instrumentalizado (contrato ou	sim	idem
6. 04LQ - Melhorar ou implantar sinalização em 7 hidrovias.	hidrovias	7	5	71%	sim	serviço de manutenção instrumentalizado (contrato ou	sim	idem
7. 0497 - Executar obras e serviços de dragagem em 12 portos nacionais.	portos	12	3	25%	sim	obras de dragagem concluídas conforme	sim	idem
8. 0495 - Realizar obras civis de superestrutura e de infraestrutura de acostagem e abrigo em 11 portos nacionais.	portos	11	3	27%	sim	obras de infraestrutura de acostagem e abrigo concluídas conforme	sim	idem
9. 04A5 - Alcançar 80% do índice de cumprimento de metas de desempenho empresarial em 10 Administrações Portuárias.	portos	10	11	0%	sim	índice de atingimento	sim	idem
10. 04A7 - Atualizar os Planos Mestres para 36 portos organizados.	portos	36	5	14%	sim	publicação do plano, mas houve alteração para versão final do	sim	idem

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Descrição da meta	Unidade de medida	Meta prevista 2016-2019 (a)	Meta realizada até 2017 (b)	% da meta total já realizada (c)=(a)/(b)	Havia andamento esperado para a meta em 2017? (S/N)	Qual parâmetro objetivo foi usado para avaliar se a meta teve andamento esperado em 2017?	Há um andamento esperado para a meta em 2018? (S/N)	Qual parâmetro objetivo está definido para avaliar o andamento da meta em 2018?
11. 04AB - Implantar Sistema de Gestão do Tráfego de Embarcações em 04 portos públicos.	portos	4	1	25%	sim	homologação pela marinha	sim	idem
12. 04AC - Implementar o sistema Porto Sem Papel (PSP) em 165 Terminais de Uso Privado alfandegados.	TUPs	165	7	4%	sim	cronograma de implantação com número de TUPs por ano	sim	se o número esperado de TUPs dentro do cronograma de implantação atinge
13. 04AF - 25% dos portos organizados com Índice de Desempenho Ambiental - IDA igual ou superior a 85.	%	25	16,13	64%	sim	resultado da avaliação mais recente do Índice de Desempenho Ambiental (IDA) publicado em novembro/2017	sim	resultado da avaliação mais recente do Índice de Desempenho Ambiental (IDA) a ser publicado pela ANTAQ em 2018

Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), da Prestação de Contas do Presidente da República 2017 e de resposta à diligência enviada pelo TCU ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil.

Confiabilidade

As metas do PPA podem ser de caráter quantitativo ou qualitativo. As do programa 2086 são todas quantitativas, com exceção da meta 04T1 (adequar instalações portuárias de acostagem, de proteção à atracação de navios, de movimentação e armazenagem de cargas, de circulação e das instalações gerais em portos marítimos). Entretanto, consta no monitoramento desta meta que a Secretaria de Política Portuária solicitou sua exclusão.

Das metas selecionadas para análise quanto à confiabilidade, oportuno ressaltar, em vista da característica de apuração, ou seja, por quantitativos alcançados, as funções de contratação a cargo do Dnit, bem como pelos portos organizados, que foram objeto de fiscalização desta Corte, o que de certa forma corrobora as informações produzidas pelos responsáveis.

Entre elas, relacionadas aos corredores hidroviários, podem-se citar as seguintes auditorias: TC 001.088/2017-3 (Ministro Bruno Dantas), que teve como objetivo fiscalizar as ações em andamento destinadas à melhoria da navegabilidade da Hidrovia do rio Madeira; TC 008.497/2016-8 (Ministro Bruno Dantas) e TC 008.225/2017-6 (Ministro Bruno Dantas), referente à Hidrovia do rio Tietê (edital e execução, respectivamente); e, TC 017.987/2017-2 (Ministro Benjamin Zymler), Hidrovia do rio Taquari. No tocante aos serviços de dragagem, têm-se os seguintes processos: TC 015.543/2016-1 (Ministro Benjamin Zymler), dragagem do Porto do Rio de Janeiro; TC 019.2017/2016-1 (Ministro Bruno Dantas), dragagem do Porto de Santos; TC 004.551/2017-6 (Ministro Augusto Nardes), dragagem do Porto de Paranaguá; TC 005.510/2018-0 (Ministro Walton Alencar Rodrigues), dragagem do Porto de Vitória; e, TC 008.620/2018-0 (Ministro Aroldo Cedraz), dragagem do Porto de Fortaleza.

Retomando à análise propriamente da confiabilidade, a meta 04A5 apresentou problemas com relação à fonte e à métrica, além de erros de transcrição e do método de coleta de dados, resultando em sua rejeição pelas características de credibilidade e estabilidade.

A meta 04AF, apesar do índice ser conceitualmente bem elaborado, apresentou falhas na fonte de informação, o que resultou em erros de transcrição, entretanto, não foram suficientes para sua rejeição.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Qualidade

A restrição fiscal nos anos de 2016-2017, devido à crise econômica, certamente comprometeu a liberação de recursos que atenderiam muitas das metas em análise, porém, há outros problemas que ocorreram que impossibilitaram um atingimento maior em muitas metas e referem-se à falta de estudos, projetos e licenciamentos, por exemplo, o que compromete a qualidade do planejamento das ações que efetivariam o alcance dos resultados esperados.

Isso tem implicações principalmente se a meta atende à característica realista da metodologia de análise, ainda que fosse possível prever com razoável grau de segurança o cenário restritivo do orçamento brasileiro, não foram realizadas as devidas correções na formulação do PPA o que acarretou o desvio da realidade que se apresentou, mesmo considerando que apenas metade do prazo do PPA tenha sido percorrido.

Outro fator que contribuiu para as rejeições que serão apontadas foi a falta de definição dos atores envolvidos para a consecução das metas. Algumas ações não guardavam relação com o produto que seria entregue, ou seja, houve um desenho deficiente do que se entregaria e como se entregaria. Além disso, não houve um levantamento adequado da situação em que se encontravam os beneficiários tanto do aspecto de custo envolvido na operação quanto de que maneira se daria a medição de seu alcance.

Objetivamente, a meta 04A5 não atendeu às características de especificidade e mensurabilidade, tampouco foi realista, o que enseja sua rejeição no tocante à avaliação da qualidade. O próprio monitoramento da meta alerta para a necessidade de aprimoramento dos programas que compõe o desempenho empresarial, além da edição de normas infralegais.

A meta 04AC não atendeu às características de mensurabilidade, realismo e prazo determinado para sua entrega, ensejando sua rejeição. A integração com o Portal Único de Comércio Exterior não foi efetivada. Não há uma medição do alcance da meta, já que depende dos próprios terminais de uso privado alfandegados (TUPs). Não foi realista em vista da capacidade de implantação por parte dos usuários.

As metas 00IL, 02IW, 0497, 0495 e 04AF não atenderam ao aspecto realista da metodologia de análise por falharem, entre outras, no levantamento do histórico de realizações, no prazo de execução e nas limitações existentes. Contudo, essas falhas não são suficientes para a rejeição do atributo qualidade.

Nas demais metas analisadas, não foram identificadas falhas ou distorções relevantes.

Conclusão

Com base na análise realizada de acordo com a metodologia constante na introdução a este capítulo, apresentam-se os seguintes resultados:

Metas Rejeitadas

Metas rejeitadas	Atributos rejeitados
9. 04A5 - Alcançar 80% do índice de cumprimento de metas de desempenho empresarial em 10 Administrações Portuárias.	Qualidade e Confiabilidade
12. 04AC - Implementar o sistema Porto Sem Papel - PSP em 165 Terminais de Uso Privado alfandegados.	Qualidade

Fonte: Elaboração própria

Quanto às demais metas analisadas, não foram encontradas evidências suficientes para rejeitar a qualidade e a confiabilidade.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Desempenho das metas em 2017

Levantou-se junto aos responsáveis se havia andamento esperado para as metas do programa em 2017. Foi informado que para as treze metas em análise havia andamento esperado conforme se observa no quadro de metas selecionadas para análise.

Entretanto, nove das metas apresentaram resultado abaixo de 30% de realização, dessas, sete estão classificadas em situação da meta com medidas a serem adotadas e duas com andamento adequado. A meta 04AC (Implementar o sistema Porto Sem Papel - PSP em 165 terminais de uso privado alfandegados), com apenas 4% de realização, é uma das que foi considerada com andamento adequado.

Apesar disso, segundo dados da Antaq, os portos brasileiros movimentaram mais de 1,08 bilhão de toneladas em 2017, crescimento de 8,3% em relação ao ano anterior. Por outro lado, a qualidade da infraestrutura portuária brasileira, de acordo com avaliação do Fórum Econômico Mundial, por meio do Relatório de Competitividade Global 2017, classificou o Brasil na posição 101, de um total de 137 países.

Outras informações relevantes

Levantamento realizado pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária desta Corte de Contas, base para o planejamento das ações de controle da unidade, mapeou as principais ineficiências no transporte de cargas, que têm gerado baixa competitividade nacional. Especificamente relacionado ao transporte aquaviário foram identificadas deficiências na infraestrutura, insuficiência/deficiência regulatória, ineficiência operacional e entraves institucionais.

Com base nesse planejamento, uma das ações de controle está sendo realizada no âmbito do TC 024.768/2017-0 (Ministro Bruno Dantas), que trata de auditoria operacional para avaliar a atuação das Companhias Docas no provimento de infraestrutura pública dos portos organizados; o processo de emissão de Licença de Importação por parte da Anvisa; e, a regulação da Antaq sobre terminais portuários na importação e exportação de contêineres. Foram identificados vários problemas:

- existência de gargalos operacionais em portos organizados: deficiências na dragagem de manutenção, e dificuldade em realização de investimentos e manutenção das instalações portuárias em níveis operacionais;
- fragilidades na atuação da Anvisa na emissão da licença de importação (LI): baixa realização de inspeções físicas e ausência de critérios pré-definidos para a realização das inspeções; ausência de realização de gestão de riscos na análise para emissão da LI; ausência de padrões objetivos para orientação dos fiscais quando da análise das LI; insuficiência de mecanismos na aferição da qualidade das análises para emissão da LI; e, sistema de peticionamento eletrônico da Anvisa instável e não integrado ao Portal Único de Comércio Exterior;
- atuação da Antaq não garante a harmonização de objetivos entre usuários donos de carga e empresas arrendatárias, no que diz respeito à cobrança de preços abusivos no segmento de contêineres.

Este trabalho é exemplo de ações de controle que têm o potencial de gerar desdobramentos que auxiliarão a elevação dos níveis de qualidade do setor portuário e a melhoria da atuação dos agentes públicos envolvidos na burocracia do desembaraço aduaneiro que culminará, por fim, em melhor governança nos portos organizados.

3.2.7. Programa Temático 2033 – Energia Elétrica

O planejamento governamental para o setor de energia elétrica é contemplado no PPA 2016-2019 por meio do Programa 2033 – Energia Elétrica, cuja gestão é de responsabilidade do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Ministério de Minas e Energia (MME). Os principais objetivos relacionados ao programa referem-se à expansão da capacidade de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, o que inclui o planejamento para atendimento da demanda futura e a universalização do acesso à energia elétrica. Com relação aos indicadores, são auferidas as capacidades instaladas do sistema (geração, transformação e transmissão), itens de qualidade do serviço (satisfação do consumidor, índice de perdas, valor da tarifa) e a taxa de participação das fontes primárias de energia na matriz elétrica brasileira.

A escolha dos objetivos e das metas para análise foi embasada em critério de materialidade e relevância. Assim, foram selecionadas as metas relativas à expansão da capacidade de geração e de transmissão do Sistema Elétrico Brasileiro, que demandam planejamento acurado e de longo prazo condizente com a expectativa de demanda futura, tendo em vista os prazos extensos necessários para implantação desses empreendimentos.

Nessa seara, optou-se por analisar os objetivos 0034, referente ao planejamento das demandas futuras de geração e transmissão, por meio de estudos e leilões, e 0036, relativo à efetiva expansão da capacidade de transmissão do sistema, com a construção de novas instalações e ampliação/reforço das existentes.

O programa temático obteve em 2017 dotação atualizada (referente aos orçamentos fiscal e da seguridade social) de R$ 983 milhões, dos quais foram liquidados R$ 953 milhões, o que representa 97% da dotação atualizada.

No setor de energia elétrica, contudo, os recursos orçamentários são geridos, quase em sua totalidade, por meio do Grupo Eletrobras. No Orçamento de Investimentos nas Empresas Estatais relativo ao ano de 2017, o programa contou com dotação inicial de 8,66 bilhões e atualizada de 6,05 bilhões, dos quais R$ 3,43 bilhões foram efetivamente executados, correspondendo a 57% da dotação atualizada.

Não obstante, estão ausentes do orçamento público as principais fonte de recursos para as ações governamentais voltadas ao setor elétrico. Trata-se de recursos públicos extraorçamentários (empréstimos e financiamentos, renúncias fiscais e gastos do Programa de Dispêndios Globais), os quais foram previstos no montante de 29,27 bilhões no ano de 2017, bem como de encargos setoriais cobrados na própria tarifa de energia elétrica, cuja maior parte refere-se à Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), com valores da ordem de R$ 13,9 bilhões, em 2017.

Análise das metas

As seguintes metas foram analisadas quanto aos aspectos da qualidade e da confiabilidade, conforme metodologia informada na introdução da seção 3.2 deste relatório.

Metas referentes aos objetivos 0034 e 0036

Descrição da Meta	Unidade de Medida	Meta Prevista 2016-2019 (a)	Meta realizada até 2017 (b)	% da meta total 2016-2019 realizada (c)=(b)/(a)
001Q – Inventariar o equivalente a 7.200 MW de capacidade de geração Hidrelétrica.	MW	7.200,00	416,8	5,79%
001X – Realizar estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental para 4 novas usinas nucleares.	Unidades	4,00	0	0%
044N – Realizar e aprovar estudos de viabilidade de usinas hidrelétricas com potencial total da ordem de 5.600 MW.	MW	5.600,00	62	1,11%
044O – Realizar Leilões para Expansão da Transmissão em 34.000 km.	km	34.000,00	21.515,5	63,28%
044P – Realizar Leilões para expansão da geração em 28.700 MW.	MW	28.700,00	5.113,2	17,82%

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Descrição da Meta	Unidade de Medida	Meta Prevista 2016-2019 (a)	Meta realizada até 2017 (b)	% da meta total 2016-2019 realizada (c)=(b)/(a)
04NP – Realizar Leilões para Expansão da capacidade de transformação em 88.000 MVA.	MVA	88.000,00	36.911,0	41,94%
0023 – Implantar 23.000 km de novas linhas de transmissão no Sistema Elétrico Nacional	km	23.000,00	12.318,6	53,56%
0026 – Implantar 27.500 MVA de novas subestações no Sistema Elétrico Nacional	MVA	27.500,00	9.738,3	35,41%
0029 – Adicionar 20.000 MVA de capacidade nas subestações de transmissão existentes	MVA	20.000,00	16.558,2	82,79%
002D – Reforçar ou recapacitar 1.160 km de linhas de transmissão existentes no Sistema Elétrico Nacional	km	1.160,00	979,4	84,43%

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2017 e de resposta à diligência encaminhada pelo TCU ao MME.

Confiabilidade

Não foram identificadas evidências capazes de rejeitar a confiabilidade das metas referentes aos objetivos 0034 e 0036. Cabe ressaltar que são dados públicos disponibilizados e monitorados pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel).

Qualidade

Com relação aos testes realizados no presente processo, foram identificadas falhas em todas as metas, no que diz respeito à ausência de informação, no PPA 2016-2019, sobre quem realiza as ações previstas para o objetivo almejado, como estudos, leilões e obras. Da mesma forma, não há informações individualizadas sobre custos para o desenvolvimento dessas ações.

Importante destacar ainda, problemas relacionados à expansão das instalações de geração e transmissão, os quais sugerem um viés irrealista para alguns empreendimentos contidos nas metas definidas no planejamento plurianual.

No caso de grandes empreendimentos hidrelétricos, verificou-se em auditoria realizada em 2017 no âmbito do TC 029.192/2016-1, de relatoria do Ministro José Múcio, que a variável socioambiental não é devidamente considerada no planejamento desses empreendimentos. Tal fato é agravado ao considerar que os grandes potenciais hídricos remanescentes para geração de energia elétrica de grande porte estão localizados na região Norte, sensível pelo grande número de unidades de conservação e terras indígenas, o que demanda larga interação com os órgãos intervenientes (responsáveis pela defesa dos interesses socioambientais), o que tem conduzido a dificuldades no desenvolvimento desses projetos, desestimulando possíveis interessados em elaborar os estudos técnicos necessários.

A título de exemplo, conforme identificado no mencionado trabalho, os estudos de inventário da bacia do Rio Trombetas, com potencial estimado da ordem de 2.300 MW, já ultrapassam dez anos sem desfecho, em razão de dificuldades no acesso às áreas de estudo, pertencentes a terras quilombolas.

Já os estudos de inventário da bacia do rio Negro, em elaboração pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE) desde o ano de 2013, envolvem um contexto de incertezas sobre o seu aproveitamento, já que é uma das áreas mais isoladas e desconhecidas do país, com uma grande extensão de áreas protegidas (quase metade da bacia é ocupada por terras indígenas e unidades de conservação).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Os estudos de viabilidade da Usina Hidrelétrica (UHE) de São Luiz do Tapajós, com potencial de mais de 8.000 MW, também não avançaram em decorrência de entraves no componente indígena, relacionados especialmente à ausência de regulamentação dos meios consultivos das populações afetadas por empreendimentos hidrelétricos, exigidos pelo ordenamento jurídico, o que deu ensejo ao arquivamento do processo de licenciamento da usina pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).

Diante dos problemas constatados, o Tribunal, por meio do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário, relator Ministro José Múcio, determinou à Casa Civil que, em articulação com o Ministério de Minas e Energia e Ministério de Meio Ambiente, institua plano de ação para tornar efetiva a integração entre os diferentes atores envolvidos no planejamento e coordenação dos principais estudos de empreendimentos hidrelétricos, adote ações efetivas para levar ao Congresso Nacional proposta de regulamentação dos meios consultivos exigidos pelo ordenamento jurídico, bem como apresente informações sobre o andamento dos estudos de projetos considerados estruturantes.

A mesma decisão determinou auditoria específica nos procedimentos adotados pelo Ibama e pela Fundação Nacional do Índio (Funai) no licenciamento da UHE São Luiz do Tapajós.

Portanto, no que se refere às causas do insucesso das metas de expansão dos estudos de geração constantes do planejamento plurianual, o Tribunal já vem envidando esforços para transformar a situação.

No tocante à expansão da infraestrutura de transmissão, a questão socioambiental também é preponderante na capacidade de implementação dos empreendimentos, sobretudo em decorrência do potencial impacto causado pelos traçados das linhas de transmissão. Como se verificou em auditoria realizada em 2017 no TC 028.601/2016-5, relatoria do Ministro José Múcio, a Linha de Transmissão (LT) Manaus – Boa Vista teve a licença ambiental judicialmente suspensa, por divergências quanto à oitiva das comunidades indígenas ao longo do processo de licenciamento, o que gerou até mesmo a desistência do empreendedor na concessão.

Cabe ressaltar que, sob o arranjo atual, a superação desses entraves não está inteiramente sob o controle do MME, órgão responsável pelas metas em questão, o que torna o problema mais complexo e de difícil superação, pois requer o aperfeiçoamento do marco legal, de forma a proporcionar uma maior integração entre o ministério e os órgãos envolvidos no licenciamento socioambiental.

Ademais, no caso específico da expansão da transmissão, identificaram-se sérios entraves operacionais no órgão de licenciamento federal (Ibama), já conhecidos pelo TCU há praticamente dez anos, haja vista as constatações do Acórdão 2.212/2009-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz. Diante desse cenário, no qual pode haver uma restrição ou atrasos no licenciamento desses empreendimentos em face da inépcia administrativa do licenciador, o TCU realizou recente determinação (Acórdão 523/2018-TCU-Plenário, relatoria do Ministro José Múcio) ao Ministério de Meio Ambiente para que acompanhe a efetiva implementação de medidas de gestão operacional no Ibama para transformação do quadro de entraves identificado.

Outrossim, impende destacar o provável não atingimento da Meta 001X no horizonte temporal do PPA 2016-2019, referente à elaboração de estudos de viabilidade de novas usinas nucleares. A projeção existe desde o plano plurianual anterior (PPA 2012-2015), sem qualquer progresso. Conforme informações prestadas pela Eletrobras Termonuclear S.A. (Eletronuclear), "os estudos de viabilidade para quatro novas usinas termonucleares estão paralisados por falta de disponibilidade de recursos financeiros". Soma-se a esse contexto a perspectiva de cisão da Eletronuclear em face do atual projeto de privatização da Eletrobras, o que possivelmente tornará aquela estatal ainda mais dependente de recursos públicos.

Por fim, efetuou-se diligência para se verificar os parâmetros planejados para o ano de 2017, de modo a avaliar o progresso no cumprimento das metas. No entanto, o MME não prestou

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

maiores esclarecimentos. De acordo com o ministério, "as metas acompanhadas pela SPE/MME já trazem em si o próprio parâmetro necessário ao seu devido acompanhamento".

Essa ausência de detalhamento sobre os marcos esperados no cumprimento das metas indica que o MME apenas monitora os estudos e leilões realizados pela Aneel após a sua conclusão. Nesse caso, não haveria o acompanhamento da etapa processual em que tais estudos/leilões se encontram na Aneel ou na EPE, de forma a identificar se os prazos necessários para a conclusão das atividades processuais pendentes seriam compatíveis com as projeções do setor.

A despeito das ocorrências relatadas, entende-se não haver evidências capazes de demonstrar o caráter irrealista das metas, devendo-se manter, por outro lado, a rejeição da qualidade das Metas 044O e 04NP, em face do entendimento obtido na análise desenvolvida para subsidiar o Relatório e o Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2016 (relatoria do Ministro Bruno Dantas):

> (...) Os leilões são realizados anos antes da necessidade de entrada em operação dos sistemas de transmissão (atualmente, a antecedência entre a realização de leilões de linhas de transmissão e subestações e a efetiva expansão, em média, contempla períodos entre dois e cinco anos). Assim, definir a meta de realizar leilões entre 2016 e 2019 como sendo igual à necessidade de expansão a ser implantada entre 2015 e 2018 não faz sentido. Observa-se, por exemplo, que na meta para realização de leilões para expansão da geração (044P), o valor é estimado como a diferença entre a capacidade instalada entre 2023 e 2018, existindo diferença temporal entre a realização do leilão e a efetiva expansão da geração, o que não foi considerado na definição das metas de transmissão.

Conclusão

Com base na análise realizada de acordo com a metodologia constante na introdução a este capítulo, apresentam-se os seguintes resultados:

Metas rejeitadas	Atributos rejeitados
044O - Realizar Leilões para Expansão da Transmissão em 34.000km	Qualidade
04NP - Realizar Leilões para Expansão da capacidade de transformação em 88.000 MVA	

Quanto às demais metas analisadas, não foram encontradas evidências suficientes para rejeitar a qualidade e a confiabilidade.

Desempenho das metas em 2017

Em geral, os resultados das metas contidas nos Objetivos 0034 e 0036 do Programa 2033 – Energia Elétrica foram razoáveis, considerando o planejamento setorial.

Chamam a atenção, contudo, os resultados relativos às metas para conclusão de estudos de inventário e de viabilidade (Metas 001Q, 001X e 044N), que não possuem progresso significante e enfrentam as dificuldades já relatadas anteriormente. A despeito da perspectiva de baixo desempenho no alcance de tais metas, não foram identificadas as atividades planejadas e desempenhadas pelo MME no ano de 2017 com vistas à superação do cenário de dificuldades existente, tendo em vista a ausência de maior detalhamento dos parâmetros objetivos esperados para o período, por parte do ministério.

3.2.8. Programa Temático 2077 – Agropecuária Sustentável

O Brasil possui uma área total de 851 milhões de hectares, dos quais, 330 milhões são ocupados por estabelecimentos agropecuários, com aproximadamente 16,6 milhões de pessoas empregadas nessa atividade, conforme Censo Agropecuário 2006 do IBGE. O setor agropecuário foi o de maior crescimento em 2017 (13%, frente a uma média de 0,28% de crescimento dos demais setores), com safras recordes de milho, que aumentou 55,2%, e soja, que cresceu 19,4%, contribuindo significativamente para o resultado positivo do PIB no ano (1%).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Nesse cenário, o Programa 2077 - Agropecuária Sustentável do PPA 2016-2019 busca, por meio de seus objetivos, elevar a adoção da agricultura de baixa emissão de carbono, fortalecer o cooperativismo e o associativismo rural, ampliar e diversificar a produção de biomassa agropecuária, disseminar sistemas de produção agropecuária sustentáveis, promover e induzir a transição agroecológica e a produção orgânica e de base agroecológica, desenvolver econômica e socialmente os produtores rurais das classes C e D e aperfeiçoar os projetos públicos de irrigação, o monitoramento meteorológico e climático, os mecanismos de gestão de riscos climáticos, os recursos do crédito rural, a cafeicultura, a agropecuária irrigada e o abastecimento alimentar e nutricional. Para isso, conta com catorze objetivos e 27 metas.

Execução orçamentária do programa em 2017

R$ milhões

Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
21.303	15.534	12.189	6.965	6.826

Fonte: Tesouro Gerencial – Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

Objetivo 0618 – Meta 046N

Para a presente análise foi selecionada, por critérios de materialidade e relevância, a meta 046N (aumentar o volume de crédito rural aplicado na agricultura empresarial disponibilizado ao setor agropecuário), vinculada ao objetivo 0618 (Ampliar a disponibilidade e o acesso aos recursos do crédito rural e a outras fontes de financiamento).

O crédito rural é o principal instrumento da política agrícola do governo federal. Materializa-se por meio das regras aprovadas anualmente no Plano Agrícola e Pecuário (Plano Safra), é direcionado a médios e grandes produtores rurais e tem por objetivos o aumento da produção e da produtividade, a adoção de sistemas produtivos sustentáveis e o fortalecimento socioeconômico do setor agropecuário (linhas de crédito de custeio da safra, de comercialização e industrialização ou de investimento para a melhoria da infraestrutura produtiva).

Em 2017 foram disponibilizados R$188,3 bilhões para o crédito rural (Plano Agrícola e Pecuário 2017/2018), distribuídos da seguinte forma:

Valores disponibilizados no Plano Safra 2017/2018

R$ bilhões

Linha de crédito	2017
Custeio e comercialização com juros controlados (equalização com recursos do Tesouro Nacional)	116,25
Custeio e comercialização com taxas de juros livremente negociadas entre instituição financeira e produtor rural	34
Investimentos	38,15

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas do Presidente da República de 2017

As ações orçamentárias correspondentes ao objetivo 0618 representaram em 2017 cerca de 35% dos valores empenhados no Programa em 2017 e tiveram a seguinte execução:

Execução orçamentária das ações relacionadas com o Objetivo 0618

R$

Ação	Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago
0301 - Subvenção Econômica em Operações de Investimento Rural e Agroindustrial (Lei nº 8.427/1992)	2.300.432.000	2.091.511.980	1.012.371.980	1.012.371.980
0294 - Subvenção Econômica nas Operações de Custeio Agropecuário (Lei nº 8.427/1992)	2.147.318.000	1.706.732.401	960.497.401	960.497.401
0611 - Subvenção Econômica para Operações decorrentes do Alongamento da Dívida do Crédito Rural - Programa Especial de Saneamento Agrícola - PESA (Lei nº 9.866/1999)	575.000.000	429.783.917	102.183.917	102.183.917
0297 - Subvenção Econômica para Recuperação da Lavoura Cacaueira Baiana (Leis nº 9.126, de 1995 e nº 10.186/2001)	110.000.000	0	0	0

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Ação	Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago
0298 - Subvenção Econômica em Operações de Comercialização de Produtos Agropecuários (Lei nº 8.427/1992)	82.563.000	82.563.000	33.306.782	33.306.782
0373 - Equalização de Juros e Bônus de Adimplência no Alongamento de Dívidas Originárias do Crédito Rural (Leis nº 9.138/1995 e nº 9.866/1999)	45.700.000	0	0	0
00PL - Subvenção Econômica em Operações Contratadas no âmbito do Programa FAT Giro Rural (Lei nº 11.775/2008)	3.332.000	0	0	0
Total	**5.264.345.000**	**4.310.591.298**	**2.108.360.080**	**2.108.360.080**

Fonte: Siop Público. Filtros: Ano 2017; Programa 2077-Agropecuária Sustentável; Objetivo 0618-Ampliar a disponibilidade e o aceso aos recurso do crédito rural e a outras fontes de financiamento. Acesso em 20/3/2018, 18h15.

Análise da meta

Constaram da Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR), as seguintes informações acerca da meta 046N:

Resultado geral e evolução histórica

Meta 046N - Aumentar o volume de crédito rural aplicado na agricultura empresarial

Unidade de Medida	Meta Prevista 2016-2019 (a)	Linha de Base	Meta Realizada		% da meta 2016-2019 realizada	Situação da Meta	Fonte da Informação	Resultado*	
			2016	2017				2016	2017
Reais	-	-	139.890.803.280,00	140.932.390.345,04	Não disponível	Andamento Adequado	Secretaria de Política Agrícola (SPA/MAPA)	+5%	+3,7%

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas do Presidente da República de 2016 e de 2017.
*Variação em relação ao exercício anterior.

Resultados regionalizados

Região	Meta prevista PPA	Meta realizada 2017
Norte	4%	5%
Nordeste	8%	7%
Centro-Oeste	25%	28%
Sudeste	28%	27%
Sul	35%	34%

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas do Presidente da República de 2017

Quanto à apuração da meta, o método utilizado leva em conta o valor de execução do crédito de janeiro a dezembro de 2017, obtido diretamente do Sistema de Operações do Crédito Rural e do Proagro (Sicor), que centraliza as informações de todas as operações relacionadas com crédito rural no país desde 1/1/2013. Referido sistema é gerenciado pelo Banco Central do Brasil (BCB) e os valores dos créditos concedidos podem ser consultados por meio do Portal do BCB, página "Matriz de Dados do Crédito Rural".

Qualidade e Confiabilidade

Da análise do PPA 2016-2019 e das informações constantes da PCPR 2017, verifica-se que a Meta 046N não atende a algumas características essenciais de qualidade, caracterizando-se como meta não específica, não mensurável, não apropriada, não realista e passível de questionamento quanto à credibilidade.

A não indicação de uma linha de base (ponto de partida) e o não estabelecimento de um ponto de chegada (patamar que se deseja alcançar) impedem que a meta em questão expresse em que medida o objetivo deve ser alcançado no quadriênio. Impede, por decorrência, uma avaliação objetiva dos resultados e a obtenção de feedback, necessários para a eventual correção de rumos em prol de melhor desempenho.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Ademais, induz à conclusão de que qualquer aumento no volume de crédito rural aplicado na agricultura empresarial representa alcance/superação da meta. Ou, como declarado na PCPR, de que a meta está com o "Andamento Adequado".

Por outro lado, o volume de recursos aplicados na agricultura empresarial depende fundamentalmente do montante disponibilizado anualmente no Plano Safra, o qual é definido pelo Ministério da Fazenda em conjunto com o Presidente da República. A realização da meta só ocorrerá, assim, se houver ampliação, ano a ano, do montante disponibilizado nos Planos Safra, o que retira do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Mapa parte do controle quanto ao alcance da meta.

No que se refere à confiabilidade dos dados utilizados para apuração da meta, tem-se que o Sicor, implantado em 2013, conferiu estabilidade ao método de apuração e coleta, na medida em que concentra o controle da totalidade das operações com crédito rural.

No entanto, o Sistema é atualizado diariamente na medida em que os financiamentos são concretizados ou ajustados, gerando diferença de totais a depender da data em que se realiza a consulta, mesmo em relação a exercícios findos. A checagem posterior dos valores informados a título de resultado, assim, fica prejudicada, pois o universo a ser pesquisado (valor dos contratos de financiamento firmados no exercício de 2017, por exemplo) sofre alterações e o resultado das consultas se modifica, ainda que se mantenham os mesmos parâmetros de pesquisa. Esta característica do Sistema utilizado para a coleta dos dados reduz a credibilidade das informações de desempenho apresentadas na PCPR.

Cumpre registrar, por oportuno, que a SecexAmbiental executou Levantamento Operacional no Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), no qual foram identificados riscos relacionados com a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) e a transparência do crédito rural. Por meio do Acórdão 1.708/2017-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes, o Tribunal autorizou a secretaria a realizar auditoria para avaliar a governança do SNCR, abrangendo, dentre outros componentes, a análise dos objetivos e dos processos de monitoramento e avaliação de resultados. A auditoria autorizada no SNCR ainda não foi realizada.

Já em relação à DAP, a SecexAmbiental realizou auditoria que verificou a conformidade desse instrumento por meio de cruzamento de dados, da análise dos controles internos na emissão das declarações e do acompanhamento do controle social, bem como mensurou o montante de recursos públicos destinados à agricultura familiar aplicados em beneficiários com indícios de irregularidades. O referido trabalho encontra-se em apreciação pelo gabinete do ministro-relator, André Luis de Carvalho.

Desempenho

Considerando o explicitado no item anterior, conclui-se que a inexistência de patamar quantitativo para a meta em análise impede qualquer avaliação objetiva quanto ao seu desempenho no exercício.

Por outro lado, destaca-se que a PCPR 2017 informou que a meta está com "Andamento Adequado" e que o resultado foi 3,7% superior ao de 2016, o que leva a crer que algum patamar de alcance foi estabelecido gerencialmente. Com vistas a obter maiores esclarecimentos, foi encaminhado pedido de informações ao Departamento de Crédito e Estudos Econômicos/DCEE/SPA/Mapa, cuja resposta pode ser assim resumida:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Informações Mapa

Meta 046N - Aumentar o volume de crédito rural aplicado na agricultura empresarial disponibilizado ao setor agropecuário

Meta gerencial 2016-2019 (a)	Meta realizada até 2017 (b)	% da meta gerencial já realizada (c)=(b)/(a)	Havia andamento esperado para a meta em 2017? (S/N)	Qual parâmetro objetivo foi usado para avaliar se a meta teve andamento esperado em 2017?	Há um andamento esperado para a meta em 2018? (S/N)	Qual parâmetro objetivo está definido para avaliar o andamento da meta em 2018?
R$161 bilhões	R$280,3 bilhões (2016:139,4 2017:140,9)	174%	Não	A meta é para o final do PPA, ou seja o valor de 161,0 bilhões deverá ser alcançado ao final do período, em 2019.	Não	Não tem um parâmetro para a meta anual e sim a expectativa de uma variação positiva (que sempre ocorre) de um ano para outro.

Fonte: Elaboração própria a partir das informações da PCPR 2017 e apresentadas pelo DCEE/SPA/Mapa.

Quanto ao resultado 3,7% superior ao do exercício anterior, o DCEE informou sobre a Meta 046N - Aumentar o volume de crédito rural aplicado na agricultura empresarial disponibilizado ao setor agropecuário:

> O crescimento de 3,7% diz respeito aos seguintes números: 2016: 137,0 bilhões, 2017: 142,1 bilhões. Em uma consulta realizada hoje, dia 28/03, o crescimento de um ano para outro (2016 e 2017) foi de 2,8%, com os seguintes valores: 2016: 135,0 bilhões e 2017: 139,0 bilhões. As informações são retiradas do Sicor/Bacen que são atualizadas diariamente, podendo ter valores distintos diariamente. Como exemplo: Em consultas realizadas no dia 12/01/18 e hoje 28/03/18, existe uma diferença de 3,1 bilhões. O crescimento que na apuração em janeiro era de 3,7 %, hoje é 2,8% (2016 e 2017).

Os esclarecimentos apresentados pelo Mapa não contribuíram para uma melhor visão acerca da Meta 046N, que continua sem atender a características essenciais para uma meta de qualidade, mesmo considerando os novos parâmetros gerenciais constantes do quadro acima.

Como se verifica, a meta quadrienal estabelecida gerencialmente (R$ 161 bilhões) não se apresenta como realista ou minimamente desafiadora. É mais coerente com uma meta anual, além de permitir que qualquer variação positiva revele uma superação da meta ou um "Andamento Adequado".

Os esclarecimentos quanto ao resultado de 3,7% superior ao de 2016, por seu turno, apenas reforçam a baixa credibilidade das informações de desempenho e confirmam o não atendimento a contento ao quesito da confiabilidade.

De fato, valores diferentes são identificados a cada levantamento de dados realizado, levando a informações de resultado não estáveis ou inconsistentes, como exemplificam os 3,7% de aumento no volume de crédito rural aplicado em 2017 (em relação a 2016), apurados com base em valores não coincidentes com os declarados na PCPR (quadro "Informações Mapa" e esclarecimentos acima transcritos).

Conclusão

Do exposto, conclui-se que a meta 046N não atende às características mínimas de uma ferramenta gerencial de acompanhamento, monitoramento e avaliação dos resultados de uma política pública, pois: não apresenta linha de base; não expressa em que medida se pretende que o objetivo seja alcançado; seu alcance não depende primordialmente das ações do Mapa, responsável pela meta; e o método de coleta de dados gera medições e resultados não constantes. Reputam-se rejeitados, assim, ambos atributos (qualidade e confiabilidade) da referida meta.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

3.2.9. Programa Temático 2084 – Recursos Hídricos

O Brasil é um dos países que possuem a maior disponibilidade de água doce do mundo, porém esse recurso está distribuído de forma desigual no território, o que compromete a oferta de água no país. É nesse contexto que se apresenta o Programa 2084 – Recursos Hídricos, destinado a organizar as ações de governo para assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, que possui onze indicadores, sete objetivos, 26 metas e 107 iniciativas. Entre os indicadores estão presentes: capacidade de reservação de água per capita; percentual do território com planos de bacias hidrográficas interestaduais elaborados; percentual da extensão de rio onde a relação demanda /disponibilidade hídrica é preocupante, crítica ou muito crítica; proporção entre o volume armazenado no reservatório equivalente e sua capacidade - Brasil.

As instituições federais envolvidas nesse programa são o Ministério da Integração Nacional (MI), a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs), a Agência Nacional de Águas (ANA), Ministério do Meio Ambiente (MMA) e o Serviço Geológico do Brasil (CPRM).

A execução orçamentária do programa em 2017 foi assim distribuída:

Execução orçamentária do programa em 2017

R$ milhões

Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
R$ 3.030.608.083	R$ 2.320.280.353	R$ 1.973.539.979	R$ 1.159.813.932	R$ 1.155.706.524

Fonte: Tesouro Gerencial – Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

Os objetivos do programa são os seguintes:

Objetivo	Descrição do Objetivo
0479	Ampliar a oferta de água para usos múltiplos por meio de infraestruturas hídricas
0480	Garantir a operação e a funcionalidade das infraestruturas hídricas por meio de sua recuperação e manutenção
0549	Fortalecer o planejamento e a gestão dos investimentos em infraestrutura hídrica
1024	Ampliar e difundir o conhecimento sobre águas subterrâneas e suas interações com as superficiais, por meio da realização de levantamentos, estudos e pesquisas
1025	Promover a disponibilidade de água para usos múltiplos, por meio da implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de seus Instrumentos
1026	Fortalecer os entes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, por meio de promoção da integração federativa, da articulação intersetorial e do apoio às estruturas colegiadas
1027	Promover a conservação, a recuperação e o uso racional dos recursos hídricos, por meio da indução de boas práticas de uso de água e solo e da revitalização de bacias hidrográficas

Fonte: PPA 2016-2019 – Anexo I

A execução orçamentária dos objetivos, considerando a quantidade de metas e ações de cada objetivo, pode ser assim resumida:

Execução orçamentária dos objetivos em 2017

R$ 1,00

Objetivo / Metas / Ações	Dotação	Empenho	Liquidação	% de Execução[1]
0479 / 3 metas / 33 ações	1.628.298.613	1.364.693.210,53	859.272.488,59	52,77
0480 / 3 metas / 6 ações	263.930.598	257.924.094,55	100.412.697,12	38,04
0549 / 4 metas / 0 ações	0	0	0	0
1024 / 5 metas / 1 ação	9.277.053	9.175.702,31	2.784.928,91	30,01
1025 /6 metas / 4 ações	263.964.314	233.281.907,29	127.244.595,17	48,20
1026 / 4 metas / 2 ações	73.800.001	73.737.697,50	68.457.657,29	92,76
1027 / 2 metas / 3 ações	81.009.774	34.652.069,58	1.641.564,95	2,02

Fonte: Siop e Tesouro Gerencial – Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

1. Número expresso em percentual

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Com base em critérios de materialidade (maior dotação e empenho) e relevância (metas relacionadas com o planejamento), foram selecionadas as nove metas do Ministério da Integração do objetivo 0479, 0480 e 0549, e três metas do Ministério do Meio Ambiente do objetivo 1025. Não foram selecionadas as metas concluídas em 2017.

Análise das metas

As seguintes metas foram analisadas quanto aos aspectos da qualidade e da confiabilidade, conforme metodologia informada na introdução da seção 3.2 deste relatório:

Metas Selecionadas para Análise

Descrição da meta	Unidade de medida	Meta prevista 2016-2019 (a)	Meta realizada até 2017 (b)	% da meta total já realizada (c)=(a)/(b)	Havia andamento esperado para a meta em 2017? (S/N)	Qual parâmetro objetivo foi usado para avaliar se a meta teve andamento esperado em 2017?	Há um andamento esperado para a meta em 2018? (S/N)	Qual parâmetro objetivo está definido para avaliar o andamento da meta em 2018?
1. 044C - Concluir a implantação dos Eixos Norte e Leste do Projeto de Integração do Rio São Francisco - PISF	unidade	1	0	0	Concluir a obra em 2017	Avanço físico do empreendimento	Enchimento das estruturas do Eixo Norte em 2018	Avanço físico do empreendimento
2. 04FL - Realizar a regularização fundiária, ambiental, de outorga e de segurança de 11 barragens da União Informações Básicas	unidade	11	0	0	Não acompanhada	Não acompanhada	Não acompanhada	Não acompanhada
3. 0171 - Recuperar 19 infraestruturas hídricas	unidade	19	0	0	Início das intervenções, com exceção dos reservatórios Banabuiu, Orós e Acauã.	Avanço físico dos contratos	Castanhão, São Gonçalo, Atalho, Epitácio Pessoa, Curemas, Mãe D'Água, Poções, Barra do Juá e Poço	Avanço físico dos contratos
4. 044A - Concluir o Plano Nacional de Reabilitação de Barragens da União - Planerb	unidade	1	0	0	Concluir toda a documentação	Número de documentos apresentados e aprovados	Concluir toda a documentação	Número de documentos apresentados e aprovados
5. 01LM - Concluir o Plano Nacional de Segurança Hídrica, por meio do diagnóstico da infraestrutura hídrica do País e da definição de critérios para a priorização e seleção de investimentos	unidade	1	0	0	Conclusão de dois relatórios (RP01 e RP02)	Cronograma de atividades planejado com as atividades executadas	Sete relatórios	Cronograma de atividades planejado com as atividades executadas
6. 01LL - Elaborar o marco legal da Política Nacional de Infraestrutura Hídrica	unidade	1	0	0	Não	Não	Grupo de trabalho para discutir os resultados do PNSH	Conclusão do PNSH e a constituição do grupo de trabalho
7. 01LN - Implementar o modelo de gestão do Projeto de Integração do Rio São Francisco - PISF	unidade	1	0	0	Assinatura do contrato de prestação do serviço de adução de água bruta do PISF entre as operadoras Federal (OF) e Estaduais (OE)	Assinatura do contrato	Entrega do Plano de Gestão Anual	Entrega do Plano de Gestão Anual

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Descrição da meta	Unidade de medida	Meta prevista 2016-2019 (a)	Meta realizada até 2017 (b)	% da meta total já realizada (c)=(a)/(b)	Havia andamento esperado para a meta em 2017? (S/N)	Qual parâmetro objetivo foi usado para avaliar se a meta teve andamento esperado em 2017?	Há um andamento esperado para a meta em 2018? (S/N)	Qual parâmetro objetivo está definido para avaliar o andamento da meta em 2018?
8. 041V - Atualizar o Atlas Brasil - Abastecimento Urbano de Água, como subsídio para os investimentos em sistemas de abastecimento das cidades	unidade	1	0	0	Previsão de se iniciar o procedimento licitatório para contratação de consultoria	Comparando o cronograma planejado de atualização do Atlas com as atividades executadas em cada ano	Execução física de 27%, com a entrega dos três primeiros produtos do contrato	Produtos entregues no exercício comparado com o número total de produtos previstos
9. 016Z - Ampliar a capacidade de reservação de água bruta em 1.939,7 milhões de m³	milhões de m³	1.939,7	0	0	Execução da obra compatível com a execução financeira	Não há parâmetro	Execução da obra compatível com a execução financeira	Não há parâmetro
10. 044B - Ampliar a capacidade de adução de água bruta em 97,3 m³/s	m³/s	97,3	0,71	0,73	Execução da obra compatível com a execução financeira	Não há parâmetro	Execução da obra compatível com a execução financeira	Não há parâmetro
11. 041P - Ampliar de 58% para 100% a cobertura do território nacional com Planos Estaduais de Recursos Hídricos	%	42	4	9,52	Conclusão dos PERHs de Rondônia e Maranhão	Conclusão do processo de elaboração do plano estadual de recursos hídricos	Finalização do Planos Estaduais do Amazonas, do Maranhão e do Espírito Santo	Conclusão do processo de elaboração do plano estadual de recursos hídricos
12. 041O - Ampliar de 21% para 30% a Rede Hidrometeorológica automatizada com transmissão de dados em tempo real	%	9	8	88,89	Aumento linear de 2,5% ao ano	Superação da taxa de 2,5% ao ano de estações automatizadas	Não haverá aquisição de novas estações em 2018	Aumento linear de 2,5% ao ano

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2017 e de resposta à diligência enviada pelo TCU aos órgãos/entidades responsáveis pelas metas.

A partir das informações qualitativas e quantitativas, foi realizada a análise das metas mencionadas com a finalidade de avaliar a qualidade e confiabilidade dessas informações de desempenho, bem como apresentar considerações quanto ao alcance das metas em 2017. Para tanto, foram utilizados, além da PCPR, dados extraídos do Siop, informações apresentadas pelo Ministério da Integração Nacional e Ministério do Meio Ambiente, legislação e consultas ao sítio eletrônico dos citados ministérios.

Após a avaliação, concluiu-se, conforme tratado a seguir, que estão ausentes, em algumas metas da tabela, alguns dos atributos esperados de qualidade e confiabilidade.

Em relação à qualidade (realismo) e à confiabilidade (credibilidade), deve-se rejeitar as metas (4 a 7) estabelecidas para o objetivo "0549 - Fortalecer o planejamento e a gestão dos investimentos em infraestrutura hídrica", pois são metas que nas condições atuais não podem ser realizadas, tendo em vista que não existem ações associadas nas leis orçamentárias de 2016 e 2017.

Todas as metas não possuem a comparabilidade – característica da confiabilidade, tendo em vista a inexistência de dados e indicadores relacionados, sem os quais se mostra impossível verificar a existência de séries históricas referentes aos parâmetros estabelecidos nas metas. Dessa forma, o que se apresenta é um conjunto de dados isolados mostrando os resultados alcançados por uma instituição, o que não demonstra nada a respeito de seu desempenho.

Não obstante essa falta da característica de comparabilidade encontrada em todas as metas, entende-se que as metas que apresentam apenas essa falta não devem ser rejeitadas no quesito de confiabilidade.

Nas metas 1 e 4 a 8, rejeita-se a qualidade (mensurabilidade), visto que o alcance das metas é medido por uma unidade e não possuem dados que possam ser coletados para averiguar se

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

existe evolução da meta ao longo do tempo, sendo apenas verificado o atingimento da meta se finalizados definitivamente os produtos.

Para as metas 1 a 8, não há ainda descrição de quais ações serão realizadas e que tipo de apoio será prestado. Por conseguinte, não existem quantitativos de referência (pontos de partida), custos envolvidos na operação, nem modo de medição de seu alcance, tendo em vista que apenas são medidas em unidades, o que dificulta o monitoramento anual e implica a rejeição dessas metas quanto ao quesito da mensurabilidade.

As metas 5 e 6 apresentam o mesmo objetivo, ambos voltados para a conclusão do Plano Nacional de Segurança Hídrica - PNSH, a despeito de serem metas distintas. Além disso, atualmente, a conclusão do PNSH encontra-se sob a tutoria exclusiva da Agência Nacional das Águas (ANA), apesar de a competência ser do Ministério da Integração, em relação a ambas as metas. Dessa forma, rejeita-se a qualidade das duas metas, tendo em vista que a especificidade encontra-se comprometida.

Em relação às metas 9 e 10, rejeita-se a qualidade em razão da falta de mensurabilidade e especificidade, tendo em vista que não apresentam um patamar quantitativo ou qualitativo como referência, ou seja, não há um ponto de partida (mensurabilidade). Além disso, grande parte da execução dessas obras necessárias para aumentar a adução e a reservação, em que pese haja indicação clara quanto ao responsável pela ação indicada na meta (no caso, o MI), são de responsabilidade de outros entes federativos, e não da União (especificidade), para a realização do produto final pretendido.

Ainda analisando as metas 9 e 10, rejeita-se a confiabilidade em razão da falta de credibilidade, em razão da alta possibilidade de os dados apresentados terem erros de medição/transcrição, uma vez que os produtos pretendidos são diversas obras sob responsabilidade dos estados e diluídos em várias regiões da federação, o que pode acarretar a coleta inexata dos dados e dificuldade do ministério em controlar a veracidade das informações, tendo em vista que cada estado tem sua forma de tratar e medir esses dados.

A meta 11 também é rejeitada em razão da falta do atributo da qualidade (especificidade), uma vez que a responsabilidade pela elaboração dos Planos Estaduais de Recursos Hídricos – PERHs é dos estados e não do Ministério do Meio Ambiente.

Conclusão

Com base na análise realizada de acordo com a metodologia constante na introdução a este capítulo, apresentam-se os seguintes resultados:

Metas rejeitadas	Atributos rejeitados
4. 044A - Concluir o Plano Nacional de Reabilitação de Barragens da União - Planerb	Qualidade e confiabilidade
5. 01LM - Concluir o Plano Nacional de Segurança Hídrica, por meio do diagnóstico da infraestrutura hídrica do País e da definição de critérios para a priorização e seleção de investimentos	
6. 01LL - Elaborar o marco legal da Política Nacional de Infraestrutura Hídrica	
7. 01LN - Implementar o modelo de gestão do Projeto de Integração do Rio São Francisco - PISF	
9. 016Z - Ampliar a capacidade de reservação de água bruta em 1.939,7 milhões de m³	
10. 044B - Ampliar a capacidade de adução de água bruta em 97,3 m³/s	
1. 044C - Concluir a implantação dos Eixos Norte e Leste do Projeto de Integração do Rio São Francisco - PISF	Qualidade
2. 04FL - Realizar a regularização fundiária, ambiental, de outorga e de segurança de 11 barragens da União Informações Básicas	
3. 0171 - Recuperar 19 infraestruturas hídricas	
8. 041V - Atualizar o Atlas Brasil - Abastecimento Urbano de Água, como subsídio para os investimentos em sistemas de abastecimento das cidades	
11. 041P - Ampliar de 58% para 100% a cobertura do território nacional com Planos Estaduais de Recursos Hídricos	

Quanto às demais metas analisadas, não foram encontradas evidências suficientes para rejeitar a qualidade e a confiabilidade.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Desempenho das metas em 2017

Em relação ao desempenho das metas em 2017, oportuno observar que das doze metas selecionadas, as nove primeiras metas mantiveram 0% de execução. As metas 10, 11 e 12 foram as únicas com algum percentual de execução em 2017, mas nada relevante.

Não obstante, o desempenho do programa não pode ser medido da melhor forma por meio dessas metas, tendo em vista suas características rejeitadas de qualidade e confiabilidade. Ademais, essas metas não possuem indicadores de desempenho, nem parâmetros esperados para o exercício de 2017, o que implica a impossibilidade efetiva de medir seu desempenho ao longo do tempo.

Por fim, deve-se ressaltar que as metas (4 a 7) estabelecidas para o objetivo 0549 - Fortalecer o planejamento e a gestão dos investimentos em infraestrutura hídrica - não podem ser executadas, e nem ter nenhum desempenho medido, tendo em vista que não existem ações associadas nas leis orçamentárias de 2016 e 2017.

3.2.10. Programa Temático 2021 – Ciência, Tecnologia e Inovação

Segundo foi registrado no Siop, as ações do governo federal na área de Ciência, Tecnologia e Inovação (C,T&I) partem da premissa de que se trata de uma agenda central na promoção do desenvolvimento socioeconômico dos países, sobretudo no cenário mundial contemporâneo, marcado pela crescente exigência de ganhos de produtividade e competitividade. Esse consenso baseia-se na forte correlação entre os indicadores de produção científica e tecnológica e a renda per capita dos países, bem como na constatação de que o desenvolvimento econômico está cada vez mais assentado na inovação, que se torna eixo central para as economias contemporâneas.

No PPA 2016-2019, tal como no plano anterior, a política para o setor se materializa por meio do Programa 2021 – Ciência, Tecnologia e Inovação, sustentado em três eixos estruturantes: i) formação e capacitação de recursos humanos para a pesquisa e a inovação; ii) suporte à pesquisa e à infraestrutura científica e tecnológica; e iii) fomento à inovação tecnológica no setor produtivo brasileiro.

A condução e supervisão do programa é de responsabilidade do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações (MCTIC). A Diretriz Estratégica do PPA que o orienta é a promoção da ciência, da tecnologia e da inovação e o estímulo ao desenvolvimento produtivo, com ampliação da produtividade, da competitividade e da sustentabilidade da economia.

O PPA 2016-2019, atualizado em 2017, definiu nove indicadores para mensurar o desempenho do programa. As escolhas de políticas públicas estão expressas na forma de sete objetivos. Os dados tabulados a seguir, relativos aos orçamentos fiscal e da seguridade social, revelam que o programa obteve, em 2017, dotação atualizada de R$ 3,35 bilhões, dos quais foram liquidados R$ 2,54 bilhões (75,9%).

Execução orçamentária do Programa 2021 em 2017

R$ milhões

Objetivo	Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
0497	1.252	1.167	1.170	955	955
0400	887	844	673	528	513
0403	770	668	645	602	602
1056	514	494	390	367	366
1055	131	82	63	44	44
0486	96	80	73	35	35
1057	22	10	10	6	6
Total	**3.674**	**3.346**	**3.024**	**2.539**	**2.521**

Fonte: Tesouro Gerencial – Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Dentro do Programa 2021, merecem destaque os Objetivos "0497 – Promover a formação, capacitação e fixação de recursos humanos qualificados voltados à ciência, tecnologia e inovação", "0400 – fomentar, incluindo ações internacionais, o processo de geração e aplicação de novos conhecimentos, dando especial atenção ao equilíbrio entre as regiões do país" e "0403 – Disponibilizar pesquisas, produtos e serviços para a sociedade por meio das unidades de pesquisa do MCTIC", cujos valores empenhados representaram, respectivamente, 39%, 22% e 21% do total do exercício.

Com base em critérios de materialidade e relevância, selecionou-se o Objetivo 0497 para a análise a seguir.

Análise das metas

As seguintes metas do Objetivo 0497 foram analisadas quanto aos aspectos da qualidade e da confiabilidade, conforme metodologia informada na introdução da seção 3.2 deste relatório:

Metas Selecionadas para Análise – Objetivo 0497

Descrição da meta	Unidade medida	Meta prevista 2016-2019 (a)	Meta realizada em 2017 (b)	% da meta total já realizada (c)=(b)/(a)	Havia andamento esperado para a meta em 2017? (S/N)	Qual parâmetro objetivo foi usado para avaliar se a meta teve andamento esperado em 2017?	Há um andamento esperado para a meta em 2018? (S/N)	Qual parâmetro objetivo está definido para avaliar o andamento da meta em 2018?
(1) 019Y – Conceder anualmente 17.000 bolsas-ano de produtividade em pesquisa pelo CNPq no país	Bolsa-ano	17.000	14.312	84,19%	S	Comparação Direta	S	Comparação Direta
(2) 019Z – Alcançar o número de 22.000 bolsas de mestrado e doutorado concedidas pelo CNPq no país	Bolsa-ano	22.000	17.740	80,64%	S	Comparação Direta	S	Comparação Direta
(3) 01A0 – Conceder 5.100 bolsas voltadas para a internacionalização do Ensino Superior e da C,T & I pelo CNPq, prioritariamente pelo Programa Ciência sem Fronteiras	Bolsa concedida	5.100	822	16,12%	S	Comparação Direta	S	Comparação Direta
(4) 01A1 - Conceder anualmente 41.000 bolsas-ano de iniciação à pesquisa pelo CNPq no país	Bolsa-ano	41.000	39.678	96,78%	S	Comparação Direta	S	Comparação Direta

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2017.

Notas:

(i) Metas (1), (2) e (4) NÃO acumulativas

(ii) Meta (3) acumulativa. Considerando exclusivamente 2017, foram concedidas apenas 171 bolsas para a Meta (3). As 822 bolsas acima registradas, oriundas do PCPR 2017, referem-se ao somatório das bolsas concedidas em 2016 e 2017

Confiabilidade

O CNPq divulga no seu site (http://www.cnpq.br/web/guest/series-historicas) dados sobre quantitativo de bolsas de pesquisa segregados por diversos critérios (modalidade, país de destino,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

área do conhecimento, gênero etc.), apresentados em séries históricas coletadas desde a década de 1970, atualizadas até 2015. Além das séries históricas, é possível consultar, por meio do site http://cnpq.br/bolsistas-vigentes/, as listas de bolsistas com benefícios atualmente em vigor.

A fonte de dados da PCPR (o próprio CNPq) deve, em princípio, ser considerada como confiável, uma vez que os dados providos pela entidade são usados, entre outros interessados, pela própria comunidade científica, situação que de certa forma submete os dados gerados pelo CNPq ao crivo permanente de especialistas externos, contribuindo para sua robustez. O fato de que o CNPq produz e divulga dados, em séries contínuas, desde a década de 1970 (em alguns casos, desde os anos 1960), aliado à sua disponibilização online no padrão de dados abertos do governo federal (http://www.cnpq.br/web/guest/dados_abertos), também pode ser considerado como indicativo de sua confiabilidade.

Qualidade

Por meio da aplicação da metodologia, não foram identificadas falhas ou distorções relevantes, podendo-se afirmar que as metas do Objetivo 0497 atendem, no essencial, aos critérios de avaliação adotados pelo Tribunal.

Nas metas sob exame, constatou-se não haver indicação do quantitativo inicial de referência, falha que traz algum prejuízo para sua mensurabilidade, mas que não compromete a sua avaliação, se analisadas em conjunto.

Conclusão

Com base na análise realizada de acordo com a metodologia constante na introdução a este capítulo, não foram encontradas evidências suficientes para rejeitar a qualidade e a confiabilidade das metas integrantes do Objetivo 0497.

Desempenho das metas em 2017

As metas do Objetivo 0497 trazem, em seu próprio título, o valor de referência a ser alcançado a cada ano de vigência do PPA. Portanto, neste caso o gestor dispõe de uma referência de meta a ser buscada a cada ano, e não somente ao final do período, como é comum no caso de outras metas do PPA.

Conforme informações disponibilizadas no módulo de monitoramento do Siop, o MCTIC avaliou que as metas 1, 2 e 4 do Objetivo 0497 apresentaram andamento adequado em 2017, com resultados de 84,19%, 80,64% e 96,78%, respectivamente (v. tabela acima).

A meta 3, relativa ao Programa Ciência sem Fronteiras, ficou bastante aquém do resultado inicialmente previsto. De acordo com o MCTIC, o programa foi descontinuado em 2016, o que pode justificar o desempenho apresentado. Ainda segundo o ministério, uma avaliação quanto à efetividade e economicidade do programa estava em curso em 2017.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

4. CONFORMIDADE FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Além de contribuir para a transparência da gestão, fornecendo informações sobre a atuação do governo federal nas finanças públicas, os exames efetuados pelo Tribunal de Contas da União visam verificar a conformidade dessa atuação às normas regentes. Para isso, são realizadas auditorias específicas e análises da Prestação de Contas do Presidente da República, com o fim de subsidiar a emissão do parecer prévio exigido no inciso I do art. 71 da Constituição Federal. No entanto, ressalta-se que, dadas as limitações inerentes ao trabalho, tais como volume e nível de agregação dos dados examinados, o resultado dessa avaliação não se configura em certificação acerca da regularidade da gestão, em similitude ao disposto no art. 206 da Resolução-TCU 246/2011 (RITCU).

Diante disto, o presente capítulo tem por objetivo avaliar a adequação da gestão orçamentária e financeira do exercício de 2017 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) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Além disso, são apresentadas as manifestações relevantes desta Corte de Contas nos processos de fiscalização correspondentes.

Nesse sentido, apresentam-se as verificações realizadas com relação à observância aos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, bem como às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual, com vistas a embasar a opinião a ser emitida pelo Tribunal de Contas da União no parecer prévio, conforme estabelece o art. 228 do Regimento Interno do Tribunal.

Assim, o presente capítulo é composto por três seções, sendo a primeira composta por três tópicos distintos.

O tópico 4.1.1 da seção 4.1 apresenta a análise do cumprimento de preceitos da Constituição Federal, especialmente quanto: à abertura de créditos adicionais; à aplicação mínima de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino e em ações e serviços públicos de saúde; à execução de despesas decorrentes de emendas parlamentares individuais; à "regra de ouro" das finanças públicas (inciso III, art. 167, da CF); à execução do orçamento de investimento; ao mínimo da irrigação; à Emenda Constitucional 95/2016, conhecido como "Teto de Gastos".

O tópico 4.1.2 da seção 4.1 traz a análise do cumprimento de dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, especificamente em relação aos limites e parâmetros estabelecidos para: metas fiscais; contingenciamento; receita corrente líquida; despesas com pessoal; operações de crédito, garantias e contragarantias; disponibilidades de caixa e restos a pagar; instituição de renúncias de receitas; e ações de recuperação de créditos.

O tópico 4.1.3 da seção 4.1 contempla a análise do cumprimento de dispositivos da Lei de Diretrizes Orçamentárias quanto à execução de metas e prioridades do exercício de 2017.

A seção 4.2, por sua vez, apresenta os principais resultados de uma fiscalização do Tribunal de Contas da União, que se trata da Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC Renúncia Fiscal.

Por fim, a seção 4.3 alberga a opinião do Tribunal de Contas da União sobre a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, resultantes das verificações demonstradas neste capítulo, a ser emitida no parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2017.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

4.1 Cumprimento da legislação

4.1.1 Constituição Federal

4.1.1.1 Abertura de Créditos Adicionais

Para fundamentar a opinião do Tribunal de Contas da União em seu parecer prévio sobre a observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual (§ 1º do art. 228 do RITCU), cumpre analisar se a abertura de créditos adicionais realizada pelo Poder Executivo no exercício de referência observou as normas regentes da matéria.

De acordo com o princípio da universalidade, presente na Lei 4.320/1964, art. 2º, a Lei Orçamentária Anual (LOA) deve conter todas as receitas e despesas do exercício financeiro. Em decorrência do dinamismo do orçamento, o art. 40 daquela lei trata dos créditos adicionais, que são autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na LOA. O art. 41, por sua vez, classifica os créditos adicionais em: suplementares, destinados a reforço de dotação já prevista na LOA; especiais, referentes a despesas sem dotação específica; e extraordinários, destinados a despesas urgentes e imprevistas – urgentes e imprevisíveis, nos termos da Constituição Federal (CF/1988), art. 167, § 3º.

No ano de 2017, as despesas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) somaram inicialmente R$ 3,42 trilhões, montante que praticamente não sofreu alteração na dotação atualizada ao final do exercício. Já a programação anual para Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais Federais (OI) passou de R$ 90 bilhões (dotação inicial) para R$ 85,4 bilhões (dotação atualizada). Dessa forma, com a abertura e a reabertura de créditos adicionais, computados as anulações e os cancelamentos, houve um decréscimo de R$ 4,6 bilhões, devido à variação no OI.

A tabela a seguir registra, para os exercícios de 2013 a 2017, os valores abertos por tipo de crédito no âmbito dos OFSS. Destaca-se que a abertura de créditos adicionais foi, quase na sua totalidade, suportada por cancelamento de dotações já previstas na LOA, cujos valores também estão registrados.

Abertura de créditos adicionais – OFSS – últimos 5 anos

R$ bilhões

Créditos Adicionais	2013	2014	2015	2016	2017
Suplementares	269,8	324,9	257,3	155,1	201,4
Especiais	2,1	1,7	1,7	96,5	2,3
Extraordinários	50,0	17,8	53,3	11,7	0,2
Total Bruto	321,9	344,4	312,4	263,3	203,8
Cancelamentos	- 132,3	- 119,2	- 250,6	- 213,4	- 203,8
Total Líquido	**189,6**	**225,2**	**61,8**	**49,9**	**0,0[1]**

Fonte: Tesouro Gerencial.

1. O total de créditos adicionais abertos superou os cancelamentos em R$ 35,2 milhões, valor não evidenciado na tabela, que apresenta os valores em R$ bilhões.

Créditos Extraordinários

O valor de créditos extraordinários abertos em 2017 foi de R$ 182,2 milhões, o que representa uma redução de 99% em relação à media entre o período de 2013 e 2016, que foi de R$ 33,2 bilhões. O caráter de imprevisibilidade desses créditos faz com que o histórico não sirva por si só como projeção para os exercícios seguintes, entretanto, os últimos dois anos (2016 e 2017) sinalizam um maior rigor do Poder Executivo na utilização do instrumento. Registra-se que nos Relatórios sobre as Contas do Presidente da República de 2015 e 2016, evidenciou-se abertura de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

créditos extraordinários em desacordo com os critérios constitucionais (imprevisibilidade e urgência), o que pode ter contribuído para a redução significativa desse tipo de crédito adicional em 2017.

A tabela a seguir detalha os créditos extraordinários abertos ou reabertos em 2017.

Créditos extraordinários abertos/reabertos em 2017

R$ milhões

MP 769/2017	Apoio logístico para Forças Armadas no sistema penitenciário; e Emprego das Forças Armadas em apoio aos estados	50,0 50,0
MP 799/2017	Emprego das Forças Armadas em apoio aos estados	47,0
Reabertura de créditos extraordinários abertos nos últimos quatro meses do exercício anterior (CF/1988, art. 167, § 2º)		35,2
Total		**182,2**

Fonte: Siop.

Observa-se que as ações a que se destinam os créditos abertos pelas medidas provisórias supracitadas são compatíveis com as exigências constitucionais de imprevibilidade e urgência, conforme se depreende das respectivas exposições de motivos.

Créditos Especiais

Em 2017, o valor de créditos especiais abertos foi de R$ 2,3 bilhões, que representa 1,1% do total de créditos adicionais abertos no exercício. A origem dos recursos foi anulação parcial de dotação, conforme previsto na Lei 4.320/1964, art. 43, § 1º, inciso III. Desse montante, R$ 1,3 bilhão foi aberto pela Lei 13.534/2017, sendo que R$ 500 milhões foram destinados à capitalização da Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron), a fim de iniciar o programa de recomposição do núcleo do poder naval, por meio da construção de quatro corvetas, conforme indicado na exposição de motivos.

Referido aporte de capital em empresas públicas constantes do OI é compatível com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), art. 2º, inciso III (caso o recurso fosse destinado a despesas com pessoal ou de custeio em geral, a situação seria indicativa de que a empresa depende de recursos da União para desempenhar suas atividades operacionais). Além disso, verificou-se que a exposição de motivos demonstrou que as modificações decorrentes da abertura destes créditos não afetam a obtenção da meta de resultado primário em vigor, em atendimento à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2017, Lei 13.408/2016, art. 44, § 4º.

Com base na análise realizada, não foram encontrados indícios de abertura de crédito especial em desacordo com os requisitos legais.

Créditos Suplementares

A Constituição Federal de 1988 (CF 1988), art. 165, § 8º, expressa que a LOA pode conter autorização para abertura de créditos suplementares. Essa é uma das exceções ao princípio da exclusividade, segundo o qual a LOA não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa.

Em sintonia com o comando constitucional, a Lei 13.414/2017 (LOA 2017), em seu art. 4º, dispôs o seguinte:

> Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares para o aumento de dotações autorizadas por esta Lei, desde que compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário fixada na lei de diretrizes orçamentárias e com os limites de despesas primárias, e que sejam observados o disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal e as seguintes condições:

Referido artigo representa a autorização orçamentária para abertura de crédito suplementar, apenas quando as condições e os limites constantes do artigo (caput, parágrafos, incisos e alíneas) forem observados. Se essa condição não for obedecida, não estará autorizada a abertura de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

crédito suplementar, a qual deve ser solicitada ao Poder Legislativo, que tem, em regra, a prerrogativa de decidir sobre a criação ou o aumento de despesas.

Destaca-se ainda a Portaria SOF 8, de 14/2/2016, que estabelece procedimentos e prazos para solicitação de alterações orçamentárias no exercício de 2017, e possui como anexo uma "Tabela de Tipos de Alterações Orçamentárias", a qual classifica as alterações nos seguintes grupos: i) créditos suplementares autorizados na LOA 2017; ii) créditos suplementares dependentes de autorização legislativa; iii) créditos especiais; iv) créditos extraordinários; e v) outras alterações orçamentárias.

Para cada um desses grupos, a referida portaria informa os tipos de classificação orçamentária possíveis, a descrição (em que consiste a alteração), as fontes de recursos, a autorização normativa, e o documento a ser publicado.

A seguir, realiza-se análise de conformidade dos "créditos suplementares autorizados na LOA 2017", mais especificamente no art. 4º.

Por meio de consulta ao Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), verificou-se que 95,7% dos créditos suplementares abertos em 2017 ocorreram nos tipos de alteração orçamentárias 101b, 102a, 120, 101a, 104a e 102b, a seguir discriminados:

Tabela de Tipos de Alterações Orçamentárias

Tipo	Descrição	Fontes de Recursos	Autorização	Documento a ser publicado
101b	Relativas ao serviço da dívida.	1. superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2016; 2. anulação de dotações consignadas ao GND 2 ou GND 6; 3. reserva de contingência, inclusive à conta de recursos próprios e vinculados; 4. excesso de arrecadação de participações e dividendos pagos por entidades integrantes da Administração Pública Federal indireta; 5. excesso de arrecadação oriundo da transferência do resultado positivo do Banco Central do Brasil; e 6. operações de créditos realizadas por meio da emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional.	LOA-2017, art. 4º, caput, inciso I, alínea "b", itens "1", "2", "3", "4", "5" e "6".	Portaria do Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP).
102a	Relativa a despesa constante de item do Quadro 9 - Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal do Governo Central, integrante da LOA - 2017, até o valor demonstrado no relatório de avaliação de receitas e despesas primárias elaborado em cumprimento ao art. 9º da LRF e à LDO-2017.	1. anulação de até 20% do montante das dotações consignadas em "RP 1"; 2. anulação de dotações classificadas com "RP 2", até o limite de 20% do valor do subtítulo objeto de anulação (inciso III, "f", 1, do artigo 4º da LOA-2017); 3. reserva de contingência, inclusive à conta de recursos próprios e vinculados; e 4. superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2016.	LOA-2017, art. 4º, caput, inciso II, alínea "a", itens "1", "2", "3" e "4".	Portaria do MP.
120	Suplementação acima dos limites autorizados na LOA-2017, ou não autorizada no texto da referida Lei.	a) Superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2016, observado o disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF; b) excesso de arrecadação de receitas, inclusive do Tesouro Nacional; c) anulação de dotações orçamentárias, inclusive da Reserva de Contingência; e d) recursos de operações de crédito internas e externas.	Lei específica.	Lei de abertura do crédito suplementar correspondente.
101a	Destinadas à Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais.	1. anulação de dotações consignadas a essas despesas; 2. anulação de dotações classificadas com "RP 1" e "RP 2", até o limite de 20% da soma dessas dotações; 3. reserva de contingência, inclusive à conta de recursos próprios e vinculados; e 4. superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2016.	LOA-2017, art. 4º, caput, inciso I, alínea "a", itens "1", "2", "3" e "4".	Portaria do MP.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Tipo	Descrição	Fontes de Recursos	Autorização	Documento a ser publicado
104a	Remanejamento de dotações de subtítulos constantes da LOA-2017, identificadas com "RP 3" (PAC), até o montante de 20% das dotações orçamentárias consignadas a esse Programa.	Anulação de até 20% do montante das dotações constantes da LOA-2017, identificadas com "RP 3" (PAC).	LOA-2017, art. 4º, caput, inciso IV, alínea "a".	Portaria do MP.
102b	Transferências aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; despesas do FAT; e complemento da atualização monetária do saldo do FGTS.	1. anulação de dotações que lhes tenham sido consignadas; e 2. excesso de arrecadação ou superávit financeiro de fontes que tenham vinculação constitucional ou legal às respectivas despesas.	LOA-2017, art. 4º, caput, inciso II, alínea "b", itens "1" e "2"	Portaria do MP.

Fonte: Portaria SOF 8, de 14/2/2017.

Quanto ao tipo de alteração orçamentária 101b (R$ 117 bilhões), os créditos abertos tiveram como fonte de recursos anulação de créditos nos grupos de natureza de despesa (GND) 2 (juros e encargos da dívida) e 6 (amortização da dívida). Com relação ao tipo de alteração 102a (R$ 31,5 bilhões), verificou-se exclusivamente que foram respeitados os limites de anulação de até 20% do montante das dotações consignadas em RP 1 (despesas obrigatórias) e de até 20% do valor do subtítulo objeto de anulação.

O tipo de alteração 120 representa créditos suplementares abertos por lei específica (cuja autorização não decorre diretamente do art. 4º da LOA 2017). Foram abertos créditos no montante de R$ 12,9 bilhões, às custas de anulação parcial. Registra-se que uma das leis foi a 13.528, que, em 30/11/2017, abriu créditos de aproximadamente R$ 7 bilhões, sendo R$ 99,3 milhões na ação orçamentária comunicação institucional para atendimento de órgão da Presidência da República. Segundo a exposição de motivos do projeto de lei, tal crédito foi destinado a ações publicitárias relacionadas ao "Brasil Eficiente", à Reforma da Previdência Social, entre outras.

Sobre o tipo de alteração 101a, foram abertos créditos suplementares no valor de R$ 11,1 bilhões, dos quais R$ 9,8 bilhões (88,2%) destinaram-se à reserva de contingência (para atendimento do art. 169, § 1º, inciso II da CF/1988 e outras despesas de pessoal); e R$ 1,3 bilhão (11,8%) para despesas com contribuição para o custeio do regime de previdência dos servidores públicos federais. Constatou-se ainda que as fontes de recurso foram anulações parciais (que respeitaram os limites da LOA 2017) e reserva de contingência.

Acerca do tipo de alteração 104a, o valor de R$ 5,3 milhões de créditos suplementares abertos em 2017 foi oriundo de remanejamento de dotação de despesas no indicador de resultado primário (RP) 3, referente ao Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), e ficou dentro do limite de 20% estabelecido na LOA 2017.

Por fim, no tipo de alteração 102b, foram abertos créditos suplementares no montante de R$ 4,8 bilhões, que tiveram como origem dos recursos anulações de dotações que estavam consignadas às transferências previstas no tipo 102b, conforme tabela seguinte:

Créditos Suplementares Abertos – Tipo de Alteração Orçamentária 102b

R$ milhões

Ação	Suplementação	Cancelamento
0044 - Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE (CF, art.159)	-	669,5
0045 - Fundo de Participação dos Municípios - FPM (CF, art.159)	208,9	3.921,0
0546 - Transferências de Cotas-Partes da Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos para fins de Geração de Energia Elétrica (Lei nº 8.001, de 1990 - Art.1º)	-	183,3
0547 - Transferências de Cotas-Partes da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (Lei nº 8.001, de 1990 - Art.2º)	64,2	-
0999 - Recursos para a Repartição da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE-Combustíveis	4.040,1	-
Total	**4.773,8**	**4.773,8**

Fonte: Siop

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Ressalta-se que, com a vigência da Emenda Constitucional (EC) 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal (NRF), conhecido como Teto de Gastos, o montante de despesas primárias não pode ter crescimento real em relação às despesas primárias pagas em 2016 (incluindo os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário no exercício). O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) prevê, no art. 107, § 5º, que "É vedada a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado de despesa primária sujeita aos limites de que trata este artigo".

Isso explica o fato de que os créditos adicionais abertos em 2017 praticamente não aumentaram o montante de autorização para realização de despesas. Em sua quase totalidade, as alterações orçamentárias foram decorrentes de remanejamento.

Considerando que não é possível ter aumento real da despesa primária por meio de créditos adicionais, cresce a importância de definir prioridades na escolha de políticas públicas, com vistas a valorizar a qualidade no gasto público. É necessário que a discussão acerca da alocação de recursos na LOA de cada exercício seja baseada em avaliações realizadas a partir de informações úteis à tomada de decisão, com a participação dos órgãos do centro de governo e setoriais.

Do mesmo modo, temas relacionados a finanças públicas e que podem representar fuga ao NRF merecem acompanhamento dos órgãos de controle, visto que possuem regras mais flexíveis ou permissivas do que os créditos adicionais, tais como benefícios tributários, financeiros e creditícios, ou aumento de capital de empresas estatais não dependentes (créditos extraordinários também não estão sujeitos ao NRF, e somente devem ser usados em situações excepcionais, conforme contornos da CF/1988).

Dessa forma, considerando o escopo analisado, não foram encontradas evidências de créditos adicionais abertos em 2017 em desacordo com os requisitos legais.

4.1.1.2. Apuração da aplicação do mínimo constitucional em manutenção e desenvolvimento do ensino

A presente seção tem como objetivo examinar o cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal e no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

De acordo com o caput do art. 212 da Constituição Federal, a "União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino".

Ressalta-se que, conforme o estabelecido no § 1º do referido artigo, a parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, ou pelos estados aos respectivos municípios, não é considerada receita do governo que a transferir, para efeito do cálculo desses percentuais mínimos.

O art. 60, inciso VIII, do ADCT estabelece, por sua vez, que a vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 da Constituição Federal suportará, no máximo, 30% da complementação da União prevista no inciso V do referido artigo do ADCT.

A Emenda Constitucional 95/2016 incluiu o art. 110 do ADCT, que determina que, na vigência do Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas em ações de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) devem equivaler:

- no exercício de 2017: às aplicações mínimas calculadas nos termos do caput do art. 212 da Constituição Federal; e,
- nos exercícios posteriores: valor calculado para aplicação mínima do exercício imediamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ou de outro índice que possa vir a substituí-lo, para o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária.

Dessa forma, verifica-se que, para 2017, não há alterações para o cálculo do limite mínimo de gastos em MDE, já que as modificações introduzidas pela Emenda Constitucional 95/2016 deverão ser observadas apenas a partir de 2018.

A tabela seguinte apresenta as receitas e despesas para fins de verificação do atendimento ao disposto no art. 212 da Constituição Federal, com base em dados levantados pelo TCU no sistema Tesouro Gerencial, em comparação com os números constantes do Anexo 8 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional. O critério utilizado para a execução das despesas é a despesa empenhada, conforme orienta o Manual de Demonstrativos Fiscais Aplicado à União, aos estados, Distrito Federal e municípios, exercício 2017.

Receitas e Despesas relativas a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – Exercício de 2017

R$ milhões

Especificação	SIAFI[1]	RREO[2]
(A) Receita de impostos	456.877	456.877
(B) Transferências para estados, DF e municípios	184.760	184.760
(C) Receita de impostos após transferências (A-B)	272.116	272.116
(D) Despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino	63.198[3]	70.754
Partic. da manutenção e desenvolvimento do ensino da receita liquida (D/C)	23,22%	26,00%

[1] Fonte: Tesouro Gerencial;

[2] Fonte: Anexo 8 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – Dezembro de 2017 – Secretaria do Tesouro Nacional;

[3] Despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino no valor de R$ 70.754 milhões, excluídas as despesas relativas à complementação da União no montante excedente ao percentual máximo de 30% permitido pelo inciso VIII do art. 60 do ADCT, no valor de R$ 7.557 milhões.

Cabe ressaltar que a União cumpriu o limite mínimo constitucional de 18% da receita líquida de impostos referente ao financiamento público à manutenção e desenvolvimento do ensino, considerando tanto o percentual levantado pelo TCU (23,22%) quanto o demonstrado no RREO (26%).

No entanto, deve-se destacar que, quando da elaboração do Anexo 8 do RREO, a STN considerou as despesas com a complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) em valor superior aos 30% máximos autorizados pelo inciso VIII do art. 60 do ADCT, no montante de R$ 7.557 milhões, em detrimento do encaminhamento constante do Acórdão 909/2008-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamim Zymler, o qual recomendou o seguite:

> 1. recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional, que:
>
> 1.1. ...
>
> 1.2. exclua o valor referente à complementação da União ao FUNDEB suportada pela parcela resultante da receita proveniente de impostos e transferências, que não esteja limitada a 30% do valor total da complementação, conforme disposto no art. 5º, §2º da Lei nº 11.494/2007, no cálculo do valor mínimo de 18% a ser aplicado pela União, anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Dessa forma, verifica-se que não foi observado o disposto no Acórdão 909/2008-Plenário-TCU, no cálculo da despesa mínima com MDE, tendo sido considerados nesse cálculo o total dos recursos contantes da ação "0E36" (Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básico e Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb) e não apenas os 30% de complementação máxima permitidos para a União.

Ressalte-se que o mínimo de aplicação em ações de MDE foi atendido mesmo quando são considerados, na ação 0E36, apenas os 30% de complementação da União. No entanto, com a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

finalidade de manter a fidediginidade e a transparência das informações disponibilizadas, faz-se necessário corrigir as impropriedades apresentadas no RREO.

Em relação à complementação da União ao Fundeb, o total da despesa empenhada, até dezembro de 2017, foi de R$ 4.115 milhões, observado o limite anual de R$ 4.171 milhões, calculado a partir do percentual de 30% do total da complementação da União em 2017, qual seja, R$ 13.904,96 milhões, restando atendido o disposto no art. 60, inciso VIII do ADCT, conforme a tabela seguinte.

R$ milhões

Complementação União	Limite Anual	SIAFI	RREO
Complementação da União (até 30% de R$ 13.904,96 milhões)	4.171	4.115	4.115
% de Complementação da União ao Fundeb	30%	29,59%	29,59%

Fonte: Anexo 8 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – Dezembro de 2017 – Secretaria do Tesouro Nacional.

Destaque-se que, em 2017, havia recursos disponíveis na fonte 86, "recursos vinculados aplicados em políticas públicas específicas", no valor de R$ 2.233,6 milhões, a serem contabilizados no cálculo da complementação da União. No entanto, conforme informação da STN, ocorreu um erro na fórmula utilizada para o cálculo do limite da contrapartida da União durante a elaboração do Anexo 8 do RREO de dezembro de 2017, não tendo sido considerados esses recursos no cálculo da referida contrapartida, de modo que o limite anual para a contrapartida da União apresentado no RREO ficou em R$ 3.501 milhões, quando na verdade deveria ter sido de R$ 4.171 milhões. Por consequência, a complementação da União, no valor de R$ 4.115 milhões, representou 35,26% do total de recursos repassados, quando deveria ser 30% desse limite. Pelo exposto, entende-se ser necessário fazer a correção desses valores nos próximos RREOs, a fim de manter a transparência e a fidedignidade das informações divulgadas.

IMPROPRIEDADE

Utilização de despesas com a complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) em valor superior aos 30% máximos autorizados pelo inciso VIII do art. 60 do ADCT na elaboração do Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, constante do Anexo 8 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), comprometendo o acompanhamento efetivo dos gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, previsto no art. 212 da Constituição Federal, o que não se coaduna com os princípios da publicidade (art. 37 da Constituição Federal) e da transparência (art. 1º, § 1º da LRF).

RECOMENDAÇÃO

Ao Ministério da Fazenda que, na elaboração do Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, constante do Anexo 8 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), exclua o valor referente à complementação da União ao Fundeb que não esteja limitada a 30% do valor total da complementação, conforme disposto no art. 5º, § 2º da Lei 11.494/2007, no cálculo do valor mínimo de 18% a ser aplicado pela União, anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, em atenção aos princípios da publicidade (art. 37 da Constituição Federal) e da transparência (art. 1º, § 1º da LRF).

4.1.1.3 Aplicação Mínima em Ações e Serviços Públicos de Saúde

A presente seção avalia o cumprimento pela União da aplicação de recursos federais em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) no exercício de 2017. A matéria está disciplinada no art. 198, § 2º, inc. I, da Constituição Federal, regulamentado pela Lei Complementar 141/2012.

Por força dos arts. 34 e 35 da Lei Complementar em questão, o demonstrativo das despesas com saúde que integra o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) deve subsidiar a emissão do parecer prévio sobre a prestação de contas anuais do Presidente da República, cujas informações foram consideradas na presente apreciação.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Com a inauguração do Novo Regime Fiscal estabelecido pela EC 95/2016, a metodologia de cálculo do mínimo de saúde na esfera federal, durante vinte anos, passa a observar premissas excepcionais. Em 2017, a União ficará obrigada a aplicar 15% da RCL a título de valor mínimo, revogada a escala de progressividade fixada pelo art. 2º da EC 86/2015.

A partir do exercício de 2018, o montante mínimo a ser aplicado em ações e serviços públicos de saúde corresponderá ao valor calculado em 2017 (15% da RCL), corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária (de 2018). Em outras palavras, a variação do IPCA será calculada de julho/2016 a junho/2017, cujo percentual corrigirá o montante mínimo que deve ser aplicado em 2018, seguindo essa regra de cálculo para os demais exercícios (art. 107, § 1º, inc. II, do ADCT da CRFB).

Após o transcurso do prazo fixado pelo art. 110, inc. I, do ADCT, o percentual mínimo que a União passará a aplicar em ASPS voltará a corresponder a 15% da RCL federal, conforme regra prevista no art. 198, § 2º, inc. I, da CRFB.

No que tange à metodologia de cálculo das despesas com ASPS, devem ser levados em consideração a abrangência e os conceitos estabelecidos pelos arts. 2º a 4º e 24 da Lei Complementar 141/2012.

No plano federal, as despesas com ASPS são executadas no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) com a marcação do 'Identificador de Uso 6' (ID-USO 6), cuja finalidade é identificar apenas as despesas alcançadas pelos conceitos estabelecidos nos arts. 3º e 24 da Lei Complementar 141/2012, os quais refletem as despesas computadas para fins de valor mínimo a ser aplicado anualmente em ASPS.

Registre-se que, recentemente, o Tribunal apreciou a representação formulada pelo Ministério Público de Contas em razão de suposto descumprimento do percentual mínimo em 2016. Os principais pontos da representação podem ser assim resumidos: i) eficácia da EC 95/2016 sobre a apuração do mínimo de saúde da União no ano da promulgação da norma constitucional; e ii) compensação, no exercício de 2016, das disponibilidades provenientes de restos a pagar inscritos nos orçamentos referentes até 2014 que teriam sido cancelados em 2015.

Na decisão objeto do Acórdão 1.048/2018-TCU-Plenário, o Tribunal considerou improcedente a representação, em razão da inexistência de irregularidades na aplicação do mínimo do exercício de 2016, assim como na compensação das disponibilidades de caixa provenientes de cancelamento de restos a pagar não processados no exercício de 2015.

O procedimento de apuração também considerou a decisão assentada no Acórdão 31/2017-TCU-Plenário, referente à resposta à consulta formulada pela Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) da Câmara dos Deputados. No caso em questão, o Tribunal entendeu não considerar, a título de ASPS para fins de apuração do gasto mínimo, as seguintes despesas: i) unidades orçamentárias dos hospitais universitários, no âmbito do Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais (REHUF); ii) Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS); iii) programa "Academias da Saúde"; iv) integralização de capital da Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (Hemobrás); v) saneamento básico não definidas no rol exaustivo do art. 3º da LC 141/2012; e vi) manejo de resíduos sólidos.

As controvérsias sobre o conceito de ASPS para fins de apuração do mínimo constitucional, todavia, ainda não estão integralmente pacificadas, em razão de Embargos de Declaração opostos pela Secretária de Orçamento Federal (SOF) contra os itens 9.2.2 e 9.2.5 do acórdão, que se referem à desconsideração das despesas referentes à capitalização da Hemobrás e a hospitais universitários, aguardando apreciação.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Nesse contexto legislativo e jurisprudencial, foram apuradas as principais despesas não-computadas para fins de avaliação do cumprimento do mínimo constitucional, conforme dispõe o art. 4º da Lei Complementar 141/2012.

Apuração do Mínimo Constitucional em Ações e Serviços Públicos de Saúde

R$ milhões

Discriminação das Despesas	Despesas empenhadas
Despesas com saúde em 2017	126.907
(-) Despesas com inativos e pensionistas	(9.128)
(-) Despesa com assistência à saúde que não atende ao princípio de acesso universal	(347)
(-) Despesas custeadas com outros recursos (recursos de operações de crédito; e outros recursos)	-
(-) Outras ações e serviços não computados (serviço da dívida e outras ações)	(2.172)
(-) Restos a pagar não processados inscritos indevidamente no exercício sem disponibilidade	-
(-) Despesas custeadas com disponibilidade de caixa vinculada aos restos a pagar cancelados	(559)
(-) Despesas custeadas com recursos vinculados à parcela do percentual mínimo que não foi aplicada em ações e serviços de saúde em exercícios anteriores	-
Total das despesas com ações e serviços públicos de saúde em 2017	**114.700**

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) de novembro e dezembro de 2017, Anexo 12, p. 30 e 31
http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/352657/RREOdez2017.pdf

A partir desses dados, a apuração prosseguiu com o cálculo do valor mínimo de aplicação obrigatória em 2017, bem assim como a identificação dos montantes de recursos financeiros aplicados no setor de saúde pela União, publicados no RREO da União relativo ao 6º bimestre.

Cálculo do Limite

R$ milhões

Discriminação das Despesas	Despesas Empenhadas
1. Receita Corrente Líquida (RCL) em 2017	727.254
2. Percentual constitucional para gasto mínimo com ASPS (% mínimo da RCL)	15%
3. Valor mínimo obrigatório para gastos mínimo com ASPS em 2017 (1x2)	109.088
4. Despesas empenhadas com ações e serviços públicos de saúde em 2017	114.700
Valor referente à diferença entre o valor executado e o limite mínimo constitucional (4 – 3)	**5.612**

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) de novembro e dezembro de 2017, Anexo 12, p. 30 e 31
http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/352657/RREOdez2017.pdf

Em 2017, a União empenhou R$ 114,7 bilhões em ASPS, valor correspondente a 15,77% da RCL federal, verificado o excedente de R$ 5,6 bilhões (0,77% da RCL federal) em relação ao mínimo fixado para o referido exercício pela EC 95/2016 (de R$ 109,1 bilhões).

Impende observar que, no montante de R$ 114,7 bilhões considerado para o cálculo do mínimo, não foram computadas as despesas com capitalização da Hemobrás (Ação 09LP) e as referentes ao Programa REHUF nos Hospitais Universitários Federais (Ação 20G8), uma vez que a consideração de tais despesas é objeto de embargos de declaração. Desde a edição da Lei Complementar 141/2012, as referidas despesas somaram os seguintes valores:

R$ milhões

Exercício	Capitalização Hemobrás		Programa REHUF (Hospitais Universitários)				Total (a+c)
	Ação 09LP		*Ação 20RX*		*Ação 20G8*		
	Valor (a)	*ID-USO*	*Valor (b)*	*ID-USO*	*Valor (c)*	*ID-USO*	
2012	200,0	0	407,0	0	497,7	0	697,7
2013	155,0	6	262,8	0	488,8	6	643,8
2014	30,0	6	295,4	0	443,2	6	473,2
2015	300,0	6	312,9	0	343,3	6	643,3
2016	180,0	6	361,4	0	379,1	6	559,1
2017	**195,5**	**0**	**81,5**	**0**	**405,6**	**0**	**601,1**
Total	1.060,5		1.721,0		2.557,7		3.618,2

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Fonte: TesouroGerencial (consulta 18/5/2018). Despesas empenhadas por exercício a partir da Lei Complementar 141/2012
Nota1: Itens 9.2.2 e 9.2.5 do Acórdão 31/2017-TCU-Plenário foram questionados pela SOF/MP que opôs Embargos de Declaração

No exercício de 2017, as Ações '09LP' e '20G8' foram executadas no ID-USO '0' de forma a dar cumprimento ao disposto nos itens 9.2.2 e 9.2.5 do Acórdão 31/2017-TCU-Plenário, uma vez que os embargos de declaração não foram apreciados. Assim sendo, o valor acumulado que se discute nos referidos embargos corresponde a R$ 2,319 milhões. Em relação ao REHUF, há despesas realizadas por meio da Ação '20RX', que se refere a despesas próprias da política de educação, as quais devem ser consideradas para fins do mínimo previsto no art. 212 da CRFB.

Sobre o questionamento quanto à exclusão das despesas referentes ao Programa REHUF, impende ressaltar a revogação, pelo Decreto 8.587/2015, do art. 4º do Decreto 7.082/2010, que previa a paridade do financiamento do Programa REHUF entre os Ministérios da Educação e da Saúde, conforme registrado no item 105 do Relatório que fundamenta o Voto e Acórdão 1.048/2018-TCU-Plenário.

Cumpre registrar que, em razão da suspensão da eficácia do art. 3º da EC 86/2015 por meio da decisão liminar concedida, em 31/8/2017, pelo relator da ADI 5.595 no Supremo Tribunal Federal, a partir do exercício de 2017 deve ser aplicada a regra do dispositivo em comento. Isso impõe contabilizar adicionalmente ao mínimo de saúde da União os recursos de *royalties* do petróleo e gás natural destinados às ASPS, até que a Corte Suprema se pronuncie definitivamente sobre a matéria.

Em atendimento ao disposto nos itens 27-30 do Voto condutor do Acórdão 1.048/2018-TCU-Plenário, foram apuradas despesas da ordem de R$ 487,5 mil realizadas, em 2017, por meio da Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde, as quais foram executadas na Ação 8.585 - Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade (ID-USO '0'), mediante a destinação de recursos classificados na fonte 42 (*royalties* do petróleo e gás natural).

Outro ponto que merece atenção na apreciação das contas presidenciais diz respeito à execução de restos a pagar relacionada às despesas com ações e serviços de saúde. Nos termos do art. 24, §§ 1º e 2º, da Lei Complementar 141/2012, as parcelas correspondentes a cancelamentos ou prescrições de restos a pagar que tenham sido considerados, em exercícios anteriores, no cálculo de apuração do gasto mínimo em saúde deverão necessariamente ser aplicadas em ações e serviços públicos de saúde, sem prejuízo do valor definido como mínimo para o ano considerado, até o término do exercício seguinte ao do cancelamento ou da prescrição dos respectivos restos a pagar, mediante dotação específica para essa finalidade. A matéria foi amplamente discutida no Relatório que fundamenta o Voto e o Acórdão 1.048/2018-TCU-Plenário.

Em 2016, verificou-se que foram cancelados R$ 566 milhões de restos a pagar inscritos entre 2012 a 2015, embora tais valores tenham sido contabilizados para efeito do cálculo da aplicação do valor mínimo em ASPS nos respectivos exercícios.

Valores cancelados de restos a pagar dos exercícios de 2012, 2013, 2014, 2015 em 2016

R$ milhões

Valores cancelados de restos a pagar em 2016 referentes às ações e serviços públicos de saúde	
1. Restos a pagar inscritos em 2012 cancelados em 2016	148
2. Restos a pagar inscritos em 2013 cancelados em 2016	111
3. Restos a pagar inscritos em 2014 cancelados em 2016	119
4. Restos a pagar inscritos em 2015 cancelados em 2016	186
5. (=) Total (1+2+3+4)	**566**
Valor gasto em ASPS além do mínimo nas modalidades de aplicação 35, 45, 73, 75 e 95 LC 141/2012 – Art. 24, §§ 1º e 2º	
6. Despesas empenhadas em ASPS em 2017 na modalidade de aplicação 45	**559**
7. Total de restos a pagar inscritos em 2012, 2013, 2014 e 2015 cancelados em 2016 (5)	(566)
***Deficit* no valor empenhado (6-7)**	**(7)**

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) de novembro e dezembro de 2016, p. 53 e de 2017, p. 30.
http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/352657/RREOdez2016.pdf

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/352657/RREOdez2017.pdf

A apuração no Tesouro Gerencial evidencia que a União aplicou R$ 559 milhões no exercício de 2017, cujo montante não foi contabilizado no valor mínimo. As despesas foram executadas na modalidade de aplicação 45 – Transferências a Municípios, recompondo parte dos gastos em ASPS relativos a restos a pagar cancelados em 2016 inscritos em 2012, 2013, 2014 e 2015. Registra-se que, em 2017, não foram utilizadas as modalidades de aplicação 35, 73, 75 e 95.

A despeito de o valor empenhado na modalidade de aplicação 45 ter sido inferior ao valor total de restos a pagar cancelados em 2016, no montante de aproximadamente R$ 7 milhões, considera-se que a União, ainda assim, atendeu ao contexto geral da Lei Complementar 141/2012, na medida em que, no exercício de 2017, verifica-se um excedente de R$ 5,6 bilhões na execução de despesas com ASPS, quando comparadas ao mínimo a que a União estava obrigada aplicar.

No exercício de 2017, o Poder Executivo cancelou R$ 589 milhões de restos a pagar inscritos no período de 2013 e 2016, cujos valores foram considerados para fins de apuração do mínimo que deveria ser aplicado em ASPS.

Nesse sentido, oportuno observar que a análise empreendida no Relatório que fundamenta o Acórdão 1.048/2018-TCU-Plenário, notadamente no que diz respeito aos itens 158-197, não permite que a União, possa, a partir da decisão, reduzir o mínimo de saúde ou utilizar eventual saldo de excedente em relação ao mínimo de saúde de um exercício para compensar cancelamento ou prescrição de restos a pagar referentes a outro exercício.

Para concluir o presente tópico, é oportuno destacar os aperfeiçoamentos no layout do Anexo 12 do RREO, no sentido de promover maior transparência e viabilizar o controle da compensação dos cancelamentos/prescrições de restos a pagar inscritos em exercícios anteriores e que foram considerados para o cálculo do valor mínimo, conforme determina o art. 24 da Lei Complementar 141/2012, iniciativa consentânea com a análise empreendida no relatório que fundamenta o Acórdão 1.048/2018-TCU-Plenário.

Todavia, a despeito dos inegáveis avanços com o aperfeiçoamento do *layout* do referido demonstrativo fiscal, é oportuno ressaltar a necessidade de se empreender esforços para superar a falta de visibilidade que ainda permanece em relação à execução dos restos a pagar referentes a ASPS, considerando o exercício de inscrição, ano de cancelamento ou prescrição e respectiva compensação nos termos da Lei Complementar 141/2012. A matéria será tratada em processo específico a ser instaurado pela Semag, em cumprimento ao disposto no Voto condutor no Acórdão mencionado.

4.1.1.4 Execução de Despesas Decorrentes de Emendas Parlamentares Individuais

A Emenda Constitucional 86/2015 alterou os arts. 165 e 166 da Constituição Federal de 1988 e instituiu o chamado "orçamento impositivo", ou seja, a obrigatoriedade de execução de despesas decorrentes de emendas parlamentares individuais. Esses dispositivos estabeleceram que as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquita (RCL) prevista no projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que metade desse percentual deverá ser destinado a ações e serviços públicos na área de saúde. O §11 do art. 166 da CF determina ainda a abrigatoriedade de execução orçamentária e financeira das programações referentes às emendas parlamentares individuais no montante correspondente a 1,2% da RCL realizada no exercício anterior, incluindo os restos a pagar até o limite de 0,6% da RCL.

Há ainda a previsão de não obrigatoriedade de execução dessas dotações nos casos de impedimentos de ordem técnica, sendo que nesses casos deverão ser tomadas as providências listadas a seguir:

- até 120 dias após a publicação da lei orçamentária, o Poder Executivo, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública enviarão ao Poder Legislativo as justificativas do impedimento;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

- até trinta dias após o término do prazo previsto anteriormente, o Poder Legislativo indicará ao Poder Executivo o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável;
- até 30 de setembro ou até trinta dias após o prazo anterior, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei sobre o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável; e
- se, até 20 de novembro ou até trinta dias após o término do prazo anterior, o Congresso Nacional não deliberar sobre o projeto, o remanejamento será implementado por ato do Poder Executivo, nos termos previstos na lei orçamentária.

A Constituição prevê ainda, no caso de reestimativa da receita e da despesa que possa resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, a redução do montante de execução obrigatória na mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias, ou seja, no limite dos valores contingenciados.

Em paralelo, os arts. de 62 a 70 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2017, Lei 13.408/2016, reproduzem os mandamentos constitucionais relativos a esse regime e acrescentam orientações específicas, dentre elas a de que a obrigatoriedade de execução das programações relativas às emendas individuais ao projeto de lei orçamentária anual (PLOA) compreendem, em 2017, o empenho e o pagamento correspondentes a 1,2% da RCL realizada no exercício de 2016 (incluindo os restos a pagar até o limite de 0,6% da RCL).

A RCL prevista no Projeto de Lei Orçamentária para 2017 (PLOA/2017) foi de R$ 758,3 bilhões. Dessa forma, as emendas parlamentares individuais foram aprovadas com base no valor de 1,2 % desse valor, tendo sido consignadas emendas às dotações no valor de R$ 9,1 bilhões. Contudo, com base no valor da RCL realizada em 2016, que foi de R$ 709,93 bilhões, o limite mínimo para execução obrigatória dessas emendas foi fixado em R$ 8,52 bilhões.

De acordo com o disposto na Portaria MP 4, de 8/1/2018, o limite de movimentação e empenho para dotações decorrentes de emendas impositivas individuais foi de R$ 7,44 bilhões, do que se extrai ter ocorrido um contingenciamento de R$ 1,08 bilhão para essas dotações.

Com base no exposto, a tabela a seguir apresenta os dados relativos à execução das emendas individuais no exercício de 2017, bem como a conformidade dessa execução com o disposto na Constituição Federal e na LDO/2017.

Execução Orçamentária e Financeira das Ações Decorrentes de Emendas Parlamentares Individuais - 2017

R$ bilhões

Montante Aprovado	1,2% da RCL prevista no PLOA 2017	(A)	9,10
Montante de Execução Obrigatória	1,2% da RCL realizada em 2016 - R$ 709,93 bilhões - (B)	(B)	8,52
Contingenciamento	Portaria MP 4, de 8 de janeiro de 2018	(C)	1,08
Execução Obrigatória após Contingenciamento	**(B) - (C)**	**(D)**	**7,44**
Destinação a Ações e Serviços Públicos de Saúde	**Mínimo de 50% de (D)**	**(E)**	**3,72**
Montante Executado Total	**Despesas Empenhadas Total**	**(F)**	**7,16**
% Realizado - Execução Orçamentária Total	(F)/(D)	(G)	96,1%
Montante Executado Saúde	**Despesas Empenhadas Saúde**	**(H)**	**3,94**
% Realizado - Execução Orçamentária Saúde	(H)/(E)	(I)	105,9%
Montante Pago	**Despesas Pagas + Restos a Pagar Pagos**	**(J)**	**4,55**
% Realizado - Execução Financeira	(J)/(D)	(K)	61,1%
Montante Pago Saúde	**Despesas Pagas + Restos a Pagar Pagos**	**(L)**	**2,86**
% Realizado - Execução Financeira	(L)/(E)	(M)	76,9%

Fonte: Tesouro Gerencial e Portaria MP 4/2018.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Verifica-se que a execução orçamentária das ações decorrentes de emendas individuais foi de R$ 7,16 bilhões, 96,1% do valor mínimo exigido pela LDO/2017. Destaque-se que, desse valor, R$ 5,6 bilhões, 78,7%, referem-se à inscrição de despesa em restos a pagar não processados. Já no que se refere às emendas individuais relativas às ações e aos serviços públicos destinados à saúde, foram empenhados R$ 3,94 bilhões, que correspondem a 105,9% do mínimo exigido para essas programações.

Quanto ao atendimento do mínimo exigido de execução financeira, somando-se ao total de despesas pagas o pagamento de restos a pagar inscritos nos exercícios anteriores até o limite de 0,6% da RCL apurada no exercício de 2016, conforme disposto na LDO/2017, foram pagos R$ 4,55 bilhões, que correspondem a 61,1% do piso exigido, não tendo ocorrido, dessa forma, o atendimento do dispositivo constitucional e da LDO.

No que se refere à execução das dotações destinadas por emendas parlamentares individuais às ações e aos serviços públicos na área da saúde, verificou-se que foram pagos, somando-se ao total de despesas pagas o pagamento de restos a pagar inscritos nos exercícios anteriores até o limite de 0,6% da RCL apurada no exercício de 2016, R$ 2,86 bilhões, o que corresponde a 76,9% da execução financeira mínima exigida, também não tendo ocorrido o atendimento do mínimo exigido.

O art. 6º da Portaria Interministerial MP-SGPR 22, de 13/2/2017, dispõe que os órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal (SPOF) deverão registrar no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), até o dia 20/1/2018, as análises e justificativas para os casos em que o empenho tenha sido inferior a 50% da dotação atualizada da emenda parlamentar de execução obrigatória.

Assim, em consulta aos dados registrados no Siop pelos órgãos setoriais, este Tribunal verificou a existência de uma enorme variedade de justificativas para o não cumprimento do mínimo de execução orçamentária das emendas individuais no exercício de 2017, entre elas: inadimplência da empresa junto ao Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas (Cepim); erros relacionados ao empenho da despesa, à elaboração da proposta e do parecer técnico para execução da obra; contingenciamento de recursos; não priorização da obra pelo parlamentar e/ou pelo gestor local; e objeto incompatível com a ação orçamentária.

Quando questionada sobre as providências tomadas para o remanejamento das dotações em face dos impedimentos técnicos ocorridos, a SOF respondeu, por meio da Nota Técnica 4.156/2018, constante do Ofício 21.970/2018/MP, de 15/3/2018, que, para cumprimento do prazo de 120 dias após a publicação da LOA/2017 para envio ao Poder Legislativo de justificativas para os impedimentos de ordem técnica, encaminhou o Ofício 34.690/2017-MP, de 9/5/2017, à Secretaria de Governo da Presidência da República (Segov/PR), com o relatório dos impedimentos de ordem técnica do Orçamento Impositivo 2017.

De posse dessas informações, a Casa Civil da Presidência da República encaminhou o referido relatório ao Congresso Nacional, por meio do Aviso 177 e da Mensagem 145, de 10/5 /2017. A SOF informou ainda que, após o referido envio, verificou-se a necessidade de complementação das informações, o que foi realizado por meio do envio de lista complementar à Presidência da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO), por meio dos Ofícios 38.990/2017-MP, de 24/5/2017, e 40.002/2017-MP, de 29/5/2017.

Quanto ao envio de informações pelo Poder Legislativo ao Poder Executivo sobre a necessidade de remanejamento daquelas programações cujo impedimento fosse insuperável, segundo a SOF, o Poder Executivo recebeu a listagem de medidas saneadoras por meio da Mensagem 36, de 12/6/2017. Tais informações foram encaminhadas ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão por meio do Aviso 155/2017/SEGOV-PR, de 14/6/2017, para internalização dos dados no Siop.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

De posse dos dados, o Poder Executivo elaborou três atos de créditos adicionais, sendo um projeto de lei de crédito suplementar, no valor de R$ 38,6 milhões, e um projeto de lei de crédito especial, no valor de R$ 37,7 milhões, que foram enviados ao Congresso Nacional em 10/7/2017, tornando-se os PLNs 11/2017 e 12/2017, e a Portaria de crédito suplementar 216, de 10/7/2017, no valor de R$ 285 milhões, conforme autorização constante do art. 4º, §§ 6º e 7º da LOA/2017. Por fim, os PLs 11/2017 e 12/2017 foram transformados nas Leis 13.518, de 24/11/2017, e 13.525, de 29/11/2017, respectivamente.

Observa-se que, na maioria dos casos, o remanejamento das dotações realizado no final de novembro de 2017 surtiu efeito, já que a execução orçamentária das emendas individuais em 2017 chegou a 96,1%. No entanto, quando a análise é realizada sob a perspectiva da execução financeira, verifica-se que foi pago apenas 61,1% do mínimo exigido.

Conclui-se, dessa forma, que a execução financeira das ações decorrentes de emendas parlamentares individuais, no exercício de 2017, ficou abaixo do limite mínimo obrigatório de 1,2% da RCL do exercício anterior (incluindo os restos a pagar até o limite de 0,6% da RCL), contrariando o disposto no § 1º do art. 166 da Constituição Federal de 1988 e os arts. 62 e 70 da LDO/2017. Como o remanejamento das dotações ocorreu apenas em novembro, por meio das Leis 13.518 e 13.525/2017 e da Portaria de crédito suplementar 216/2017, não houve tempo hábil para a execução financeira, ou seja, pagamento dessas programações.

Deve-se ressaltar que a efetiva execução das programações incluídas por emendas parlamentares individuais envolve diversos atores, como Congresso Nacional, Poder Executivo Federal, órgãos centrais e setoriais e até mesmo os governos subnacionais, quando há transferência de recursos. Assim, a verificação dos motivos e dos responsáveis pelo não cumprimento da execução financeira dessas dotações envolve a análise da atuação desses atores.

Com a finalidade de analisar os diferentes fatores que podem interferir na execução orçamentária e financeira das programações incluídas por emendas parlamentares individuais, este Tribunal realizará, no exercício de 2018, fiscalização com o objetivo de verificar a adequação, a suficiência e a regularidade dos impedimentos de ordem técnica; dos procedimentos de análise realizados por órgãos setoriais acerca da verificação desses impedimentos; e dos critérios de distribuição de valores entre parlamentares e estados da federação. Tal fiscalização permitirá ao TCU analisar as principais justificativas apresentadas para o não atendimento do limite mínimo exigido de execução dessas emendas, possibilitando a atuação mais efetiva tanto deste Tribunal quanto dos Poderes Executivo e Legislativo no sentido de contribuir para que essa execução atenda plenamente ao disposto na Constituição Federal.

4.1.1.5 Apuração da "Regra de Ouro"

A análise tem como objetivo avaliar o cumprimento da denominada "Regra de Ouro" das finanças públicas, consagrada no inciso III do art. 167 da Constituição Federal e no § 1º inciso II art. 6º da Resolução do Senado Federal 48/2007.

O dispositivo constitucional estabelece que é vedada a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

Ressalte-se que a Constituição Federal não veda expressamente a destinação de recursos provenientes de operações de crédito para financiar despesas correntes. Tal direcionamento pode ocorrer desde que se mantenha o equilíbrio entre o montante de receitas oriundas de operações de crédito e o montante das despesas de capital.

Em complemento, o art. 6º, § 1º, inciso II, da Resolução do Senado Federal 48/2007 estabelece que, para fins de análise do cumprimento do limite a que se refere o art. 167, inciso III, da Constituição Federal, serão verificadas, separadamente, as receitas de operações de crédito e as

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

despesas de capital constantes da lei orçamentária no exercício corrente, e as receitas de operações de crédito realizadas e as despesas de capital executadas no exercício anterior. Entende-se, assim, que a verificação do cumprimento da "Regra de Ouro" deve ser realizada desde o momento da elaboração da peça orçamentária.

Apuração da "Regra de Ouro" na elaboração do PLOA 2017

A tabela seguinte evidencia as operações de crédito e as despesas de capital informadas nos Quadros 1C e 9 do Volume I do PLOA 2017. Como se pode observar, as operações de crédito excederam as despesas de capital em R$ 61,85 bilhões, quando se consideram exclusivamente os montantes apresentados nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, contrariando o disposto no art. 167, inciso III, da Constituição Federal.

Aplicabilidade da "Regra de Ouro" – PLOA 2017
Critério I - Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

R$ milhões

Receitas de Operações de Crédito		**Despesas de Capital**	
Refinanciamento da dívida pública federal	946.408	Investimentos	39.282
Outras operações de crédito	619.930	Inversões Financeiras	82.015
		Amortização da dívida	1.383.191
Total (A)	**1.566.338**	**Total (B)**	**1.504.488**
Resultado para Apuração da Regra de Ouro (C) = (A) – (B)			**61.850**

Fonte: Quadros 1C e 9, Volume I do PLOA 2017

No entanto, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) assevera que, para fins de verificação do cumprimento da "Regra de Ouro", a comparação entre operações de crédito e despesas de capital poderia incluir também o orçamento de investimento das empresas estatais. Esse entendimento foi apresentado pelo órgão no curso do acompanhamento realizado pelo TCU com o objetivo de examinar os procedimentos de previsão de receitas orçamentárias da União contida no Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2016 – PLOA 2016 (Acórdão 866/2016–TCU–Plenário). De acordo com esse critério, a regra foi observada quando da elaboração do PLOA 2017, conforme demonstra a tabela a seguir:

Aplicabilidade da "Regra de Ouro" – PLOA 2017
Critério II - Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento das Estatais

R$ milhões

Esfera	**Receitas de Operações de Crédito (A)**	**Despesas de Capital (B)**
Orçamento Fiscal e da Seguridade Social	1.566.338	1.504.488
Orçamento de Investimento	4.174	89.773
Total	**1.570.512**	**1.594.261**
Resultado para Apuração da Regra de Ouro (C) = (A) – (B)		**-23.749**

Fonte: Quadros 1C e 9, Volume I e Anexo III do PLOA 2017.

Sobre esse aspecto, verifica-se que atualmente coexistem duas metodologias empregadas para se apurar o cumprimento da aludida regra constitucional, em decorrência da inexistência de previsão normativa expressa quanto à inclusão ou não do orçamento de investimento das empresas estatais não dependentes na apuração da Regra de Ouro.

Na elaboração da proposta orçamentária, a SOF computa as receitas de operações de crédito e as despesas de capital do Orçamento Fiscal, do Orçamento da Seguridade Social e do Orçamento de Investimento das empresas estatais. Segundo aquela secretaria, a adoção de tal metodologia centra-se no fato de que o dispositivo que trata da "Regra de Ouro" aplica-se aos três orçamentos, conforme art. 165, § 5º, da Constituição.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Diferentemente, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), na apuração da "Regra de Ouro" após o término do exercício, considera exclusivamente os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. A STN argumenta que o Anexo 9 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária, demonstrativo utilizado para a verificação do cumprimento da regra, cuja abrangência estaria definida nos §§ 2º e 3º do art. 1º e arts. 52 e 53 da LRF, não alcança as empresas estatais independentes.

Em virtude dessas diferenças de tratamento para a questão, foi realizada fiscalização com o objetivo de avaliar os critérios de apuração do limite entre as operações de crédito e as despesas de capital, no âmbito do TC 025.720/2017-1, de relatoria do Exmo. Ministro Vital do Rêgo, em análise nesta Corte de Contas. Assim, para efeitos imediatos sobre a apreciação das Contas do Presidente da República de 2017, entende-se que não se pode afirmar a existência de irregularidade quanto ao cumprimento da "Regra de Ouro" na elaboração do PLOA (Critério I), referente ao exercício de 2017, em vista do resultado constante da tabela sobre a aplicabilidade da "Regra de Ouro" - Critério II.

Apuração da "Regra de Ouro" na execução do exercício de 2017

O art. 53, § 1º, inciso I, da LRF dispõe que o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) referente ao último bimestre do exercício será acompanhado também de demonstrativos do atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição Federal. Destaca-se que, para fins de cálculo do limite, considerar-se-á, em cada exercício financeiro, o total dos recursos de operações de crédito nele ingressados e o das despesas de capital executadas, com as exclusões previstas no art. 32, § 3º.

Para fins de verificação da regra constitucional, a STN publica no Anexo 9 - "Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital", referente ao Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) do 6º bimestre de cada ano, o qual evidencia o montante de operações de créditos realizadas e o total de despesas de capital executadas em dado exercício financeiro.

A tabela seguinte evidencia os dados constantes do RREO, após o término do exercício de 2017, segundo os critérios constantes no Manual de Demonstrativos Fiscais aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios, exercício 2017.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Apuração do Cumprimento da "Regra de Ouro" – Execução 2017
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

R$ milhares

Receita/Despesa	Execução
Receitas de Operações de Crédito	949.153.791
(-) Variação positiva do saldo da subconta Dívida Pública da Conta Única da União[1]	78.973.753
Receitas de Operações de Crédito Consideradas (I)	**870.180.038**
Despesa de Capital (B)	898.979.680
(-) Incentivos Fiscais a Contribuintes	-
(-) Incentivos Fiscais a Contribuintes por Instituições Financeiras	-
Despesas de Capital Líquidas[2] (II)	**898.979.680**
Resultado para Apuração da Regra de Ouro (III) = (I - II)	**-28.799.643**

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária, Dezembro 2017.

[1] Esses valores correspondem a receitas de operações de crédito efetuadas no contexto da gestão da dívida pública mobiliária federal que não foram aplicadas em despesas neste mesmo exercício, tendo seus recursos permanecidos depositados na subconta Dívida Pública da Conta Única da União.

[2] Despesas de Capital: conforme critério adotado pela STN, consistem nas despesas executadas (liquidadas e inscritas em restos a pagar não processados) com investimentos, inversões financeiras e amortização/refinanciamento da dívida.

Segundo os dados apresentados, foram deduzidos das receitas de operações de crédito os valores realizados no contexto da gestão da dívida pública mobiliária federal e que não foram aplicados em despesas neste mesmo exercício, no montante de R$ 78,9 bilhões. A exclusão atende à previsão contida no art. 6º, §§ 4º e 5º da Resolução do Senado Federal 48/2007, a qual estabelece que é permitido que o saldo financeiro originário de receitas de operações de crédito ingressadas em determinado exercício no contexto da gestão da dívida pública mobiliária federal, sem a realização da respectiva despesa naquele mesmo ano, seja deduzido do montante de operações de crédito para fins de apuração da regra positivada no inciso III do art. 167 da Constituição Federal. Tais valores compõem a rubrica denominada "Variação positiva do saldo da subconta Dívida Pública da Conta Única da União".

Do acima exposto, verifica-se que a "Regra de Ouro" foi cumprida em 2017, segundo o dispositivo constitucional, pois o montante de receitas de operações de crédito foi inferior ao total de despesas de capital realizadas, tanto no projeto de lei orçamentária quanto na execução do orçamento, considerando os critérios atualmente adotados.

Necessário ainda mencionar que a margem de suficiência, que corresponde ao excedente de despesas de capital em relação às receitas de operações de crédito consideradas para apuração em um determinado período, vem sendo reduzida ao longo dos anos, como expõe-se a seguir.

Margem de suficiência e desafios ao cumprimento da "Regra de Ouro"

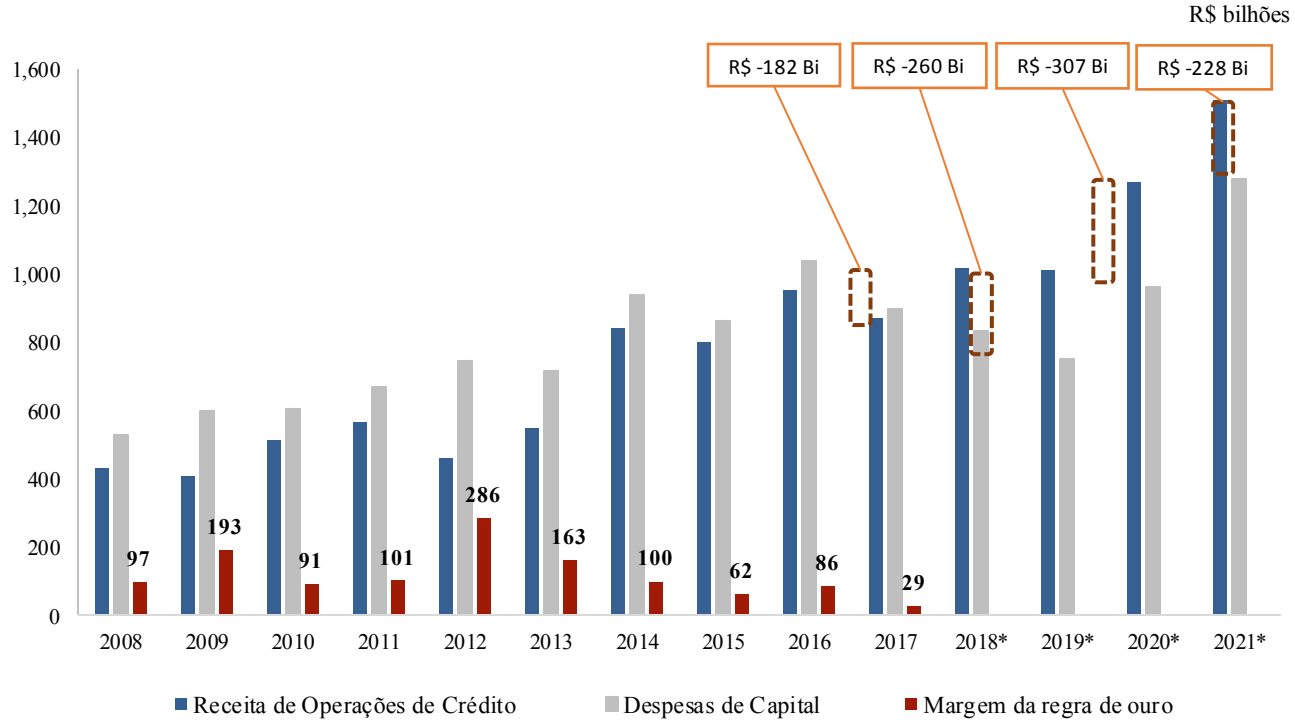
O art. 1º, § 1º, da LRF dispõe que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a diversos limites e condições.

Com este propósito, torna-se imperioso o acompanhamento da margem de suficiência com vistas ao cumprimento da "Regra de Ouro", haja vista a deterioração dos resultados apresentados pela União na conjuntura econômica e fiscal recente. Nessa esteira, a partir do exercício de 2018, o acompanhamento da margem de suficiência da "Regra de Ouro" foi incorporado à análise dos principais agregados fiscais do Governo Central, constante do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias e Resultado do Tesouro Nacional.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

A seguir, expõe-se a margem de suficiência da "Regra de Ouro", segundo informações divulgadas no Relatório do Tesouro Nacional, referente ao 1º bimestre de 2018:

Margem de Suficiência da Regra de Ouro – 2012 a 2021

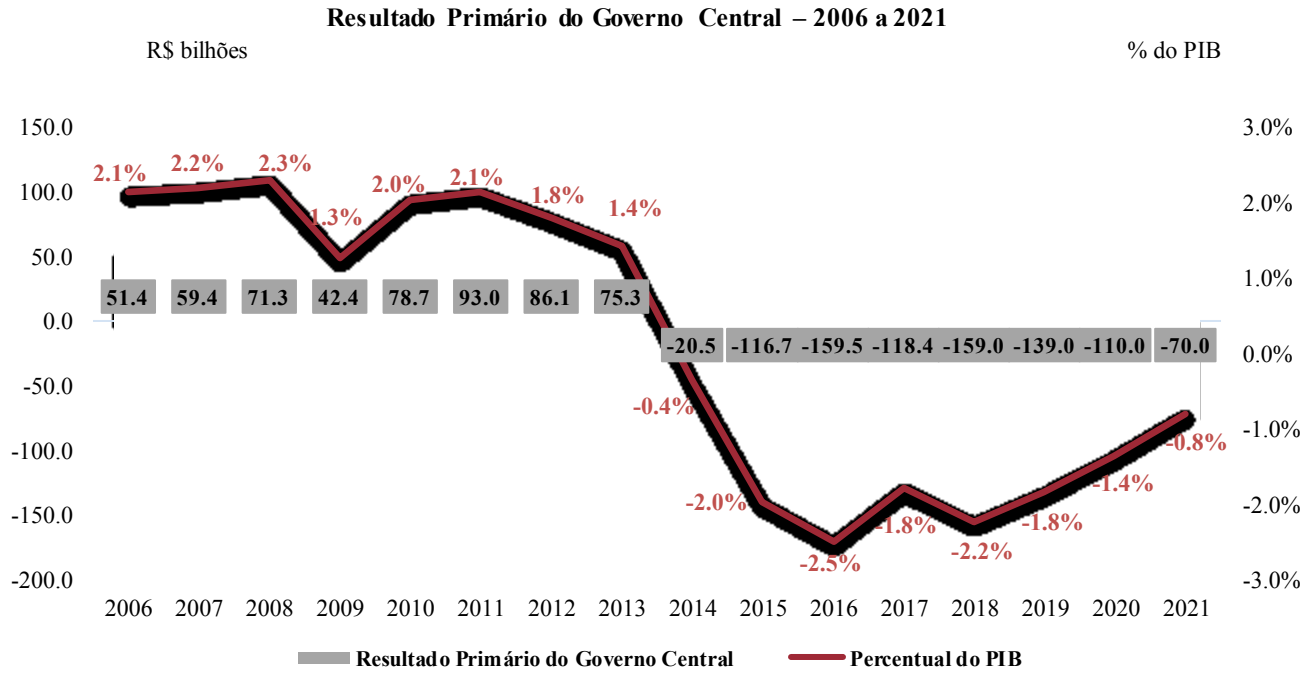


Fonte: Informe da Dívida – Projeções para a Regra de Ouro – STN/MF

Da análise do gráfico acima, verifica-se que a margem de suficiência para o cumprimento da "Regra de Ouro" já alcançou montantes expressivos, notadamente em 2012 e 2013, R$ 286 bilhões e R$ 163 bilhões, respectivamente. Todavia, em 2017, essa margem foi reduzida a apenas R$ 29 bilhões e, a partir de 2018, há projeção de seguidos exercícios em que as operações de crédito superarão o montante de despesas de capital. O Relatório do Tesouro Nacional de maio de 2018 informa que a estimativa de insuficiência para o exercício de 2018 é de R$ 182 bilhões, e poderá alcançar o expressivo valor de R$ 307 bilhões, em 2020.

Destaque-se ainda que o resultado primário do governo central tem apresentado déficit desde o exercício de 2014 e a situação ainda perdurará por alguns exercícios. Segundo a LDO 2018 e o PLDO 2019, o Poder Executivo Federal estabeleceu metas de déficits primários decrescentes para os exercícios de 2018 a 2021. O país terá, assim, oito anos seguidos de déficit primário. O gráfico que segue ilustra a situação até 2021:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.



Fonte: Relatório do Tesouro Nacional – Fev /2018, LDO/2018 e PLDO/2019.

No atual cenário de sucessivos déficits, o Tesouro Nacional tem utilizado, a cada exercício, um montante cada vez maior de recursos de operações de crédito, especialmente na Fonte 44 – Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional, para custear despesas primárias correntes, inclusive, para pagamentos de pessoal e benefícios previdenciários. A dotação para o financiamento de despesas correntes (juros e demais despesas) com fontes de recursos provenientes da emissão de títulos passou de R$ 179,3 bilhões, em 2014, para R$ 418,9 bilhões, em 2018, já incluindo o pagamento de juros, despesas com pessoal e outras despesas correntes, conforme se verifica nos Quadros 7C, do Volume I, das respectivas leis orçamentárias anuais.

O Poder Executivo ainda tem se valido, nos últimos exercícios, de receitas não recorrentes para atender ao dispositivo constitucional que trata da "Regra de Ouro", o que demonstra a adoção de medidas não estruturantes para o cumprimento da norma. Nesse contexto, citem-se as devoluções antecipadas de recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) ao Tesouro Nacional, cujos montantes em 2016 e 2017, segundo informações da PCPR 2017, foram de R$ 100 bilhões e R$ 50 bilhões, respectivamente. Ademais, utilizaram as transferências do resultado positivo do Banco Central para o Tesouro Nacional, reguladas pela Lei 11.803/2008, as quais alcançaram em 2015, 2016 e 2017 os montantes de R$ 123 bilhões, R$ 175 bilhões e R$ 54 bilhões, respectivamente, conforme dados obtidos do Siafi.

Nesse sentido, o atual cenário econômico e fiscal imporá ao Estado enormes desafios ao cumprimento da "Regra de Ouro" nos próximos anos. Tendo em vista os riscos projetados, estão previstas para 2018 medidas visando, no curto prazo, sanar a insuficiência mencionada, dentre as quais se destacam: o retorno antecipado de recursos emprestados ao BNDES, como realizado em 2016 e 2017; a extinção de fundos públicos; a desvinculação de fontes financeiras; e o cancelamento de restos a pagar não processados.

Com este propósito, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão também formulou processos de Consulta a esta Corte de Contas versando sobre desvinculação de superávit financeiro de outras fontes, quais sejam, o TC 008.530/2018-1, que aborda a desvinculação do superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial da União e o TC 004.263/2018-9, que trata da desvinculação dos royalties e participação especial do petróleo e gás natural, o que poderá contribuir para a liberação de fontes de recursos existentes, caso as teses apresentadas sejam aprovadas, reduzindo, assim, a necessidade de realização de novas operações de crédito.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

É oportuno mencionar que o Tribunal, por meio do Acórdão 953/2018-TCU-Plenário, deliberou que o saldo remanescente na conta contábil do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel) - Fonte 178, nos termos do art. 3º da Lei 5.070/1966, é de livre utilização pelo Tesouro Nacional, desde que assegurado o atendimento das parcelas destinadas às necessidades plurianuais da Anatel e dos repasses para constituição das receitas do Fust, FNC e FNDCT, nos termos das leis específicas que criaram esses três fundos. Dessa maneira, em razão da recente decisão desta Corte de Contas, o Poder Executivo já considerou o ingresso de R$ 7 bilhões decorrentes da utilização de recursos do Fistel na elaboração da projeção da insuficiência da margem da "Regra de Ouro" para o exercício de 2018 (R$ 182 bilhões).

Nesse contexto, o PLDO/2019, em seu art. 21, já sinaliza que o Poder Executivo deverá se valer da excepcionalização à "Regra de Ouro" prevista na Constituição (parte final do inciso III do art. 167), tendo em vista que há previsão de que o PLOA/2019 e a respectiva lei poderão conter receitas de operações de crédito e programações de despesas correntes primárias, condicionadas à aprovação de projeto de lei de abertura de créditos suplementares ou especiais por maioria absoluta do Congresso Nacional.

Convém ressaltar que a maior parte das providências previstas para suprir a insuficiência de R$ 182 bilhões da "Regra de Ouro" estimada para o exercício de 2018 ainda depende de tratativas legais e, portanto, sujeitas a incertezas. Ademais, as medidas adotadas estão voltadas à mitigação temporária de riscos, não sendo, portanto, suficientes e estruturantes para sanar os riscos de descumprimento da regra nos próximos exercícios.

Com efeito, a "Regra de Ouro" e as demais regras fiscais atualmente existentes não foram capazes de limitar o endividamento do Estado. De acordo com dados contidos no Plano Anual de Financiamento – PAF 2018, verifica-se que a Dívida Bruta do Governo Geral, que correspondia a 51,5% do PIB, em 2013, poderá alcançar 74,8% do PIB, em 2018. Discute-se, portanto, a necessidade de eventual aperfeiçoamento da legislação, bem como a adoção das medidas estruturantes necessárias à obtenção do reequilíbrio fiscal, de forma a conferir ao dispositivo constitucional que trata da "Regra de Ouro" a eficácia requerida para o controle do endividamento da União, uma vez que o ajuste fiscal necessário para o cumprimento da regra nos próximos anos poderá inviabilizar o alcance de atividades e programas governamentais, em face da conjuntura econômica e fiscal adversa.

Destaca-se ainda que a eventual violação do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição Federal, ao final do exercício, pode ensejar uma série de implicações de ordem econômica, fiscal e jurídica. No campo econômico e fiscal, as consequências possíveis vão desde o cancelamento de operações de crédito, falta de recursos para pagamento de despesas correntes, tais como: pessoal, juros da dívida mobiliária ou do serviço da dívida contratual, e até mesmo comprometimento da execução de políticas públicas, haja vista a inexistência de fontes orçamentárias para seu financiamento, observado o disposto no art. 33, § 3º e § 4º, combinado com o art. 23, § 3º, inciso III da LRF.

Juridicamente, o descumprimento da "Regra de Ouro" poderá acarretar sanção ao Presidente da República, tendo em vista que a Lei 1.079/1950, alterada pela Lei 10.028/2000, assevera, em seu art. 10, que incorrerá em crime de responsabilidade contra a lei orçamentária o agente político que deixar de promover ou de ordenar na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei.

Ante o exposto, propõe-se alertar o Poder Executivo federal, com fulcro no art. 1º, § 1º e no art. 59, § 1º, inciso V, ambos da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que, tendo em vista a existência de sucessivos déficits primários, a necessidade de manutenção das atividades do Estado e as respectivas fontes para seu financiamento, há potencial risco de realização de operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

ALERTA
Alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 1º, § 1º e no art. 59, § 1º, inciso V, ambos da Lei Complementar 101/2000, que, em um ambiente de sucessivos déficits primários e diante da necessidade de manutenção da oferta dos serviços públicos ao cidadão, há o risco de realização de operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital, o que poderá acarretar o descumprimento do disposto no art. 167, inciso III, da Constituição Federal.

4.1.1.6 Execução do Orçamento de Investimento

O inciso II do art. 167 da Constituição Federal veda a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais. O art. 42 da Lei 13.408/2016 (LDO 2017), por sua vez, estabelece regras específicas para a elaboração e a execução do Orçamento de Investimento (OI), com destaque para o detalhamento das fontes de financiamento do investimento das entidades abrangidas pelo OI. Assim, o objetivo da presente seção é verificar a conformidade da execução do orçamento de investimento perante as referidas normas. A análise descritiva dessa execução está detalhada no item 2.5.2 deste relatório.

Cabe esclarecer que, nos relatórios sobre as Contas do Presidente da República relativos aos exercícios de 2010 e 2014, detectou-se a execução de despesas acima do limite autorizado no OI para a fonte de financiamento por algumas empresas. Tal fato foi considerado como irregular no Parecer Prévio sobre as Contas de 2014, com fundamento nos §§ 2º e 3º do art. 37 da Lei 12.919/2013 (LDO 2014). Além disso, o TCU também consignou como irregularidade, no referido parecer prévio, a execução de despesa sem suficiente dotação no Orçamento de Investimento por três empresas, em desacordo com o disposto no inciso II do art. 167 da Constituição Federal.

Na análise sobre a PCPR relativa ao exercício de 2015, detectou-se que não houve execução acima do limite autorizado para cada fonte de financiamento. De acordo com a Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (Sest/MP), o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle, acompanhamento e alertas em relação à execução orçamentária das empresas estatais possibilitou a correção da irregularidade.

No entanto, no referido ano, verificou-se que duas empresas (BNDES e Petrobras) executaram despesas em montante superior à dotação aprovada no OI. Registrou-se, então, no Relatório sobre as Contas de 2015, que, conquanto esse mesmo tipo de irregularidade tenha sido apontado nos relatórios sobre as Contas de 2003 a 2014, em 2015, o número de ações que ultrapassaram a dotação aprovada caiu significativamente e também houve diminuição equivalente no montante excedido em comparação ao exercício anterior. Essa ocorrência foi, então, consignada no item "outros achados" do Parecer Prévio sobre as Contas de 2015.

Cabe ressaltar que, na análise sobre as Contas relativas ao exercício de 2016, nenhuma empresa executou valor superior ao limite autorizado para cada fonte de financiamento, bem como não houve realização de programação sem cobertura orçamentária.

Isso posto, analisou-se a execução do OI no exercício de 2017 para verificar a conformidade às supramencionadas normas. As conclusões obtidas estão especificadas a seguir.

Execução superior ao limite global de dotação e ao limite da fonte de financiamento

No exercício de 2017, nenhuma empresa executou valor superior ao limite global de dotação, correspondente à soma de todas as fontes de financiamento, e nem acima do limite autorizado especificamente para cada uma dessas fontes.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Ações sem Cobertura Orçamentária

Em 2017, nenhuma empresa apresentou programação, no nível de subtítulo, com realização superior à dotação aprovada, em obediência ao inciso II do art. 167 da Constituição Federal, que veda a realização de despesas que excedam os créditos orçamentários.

Observa-se, assim, que as medidas corretivas e de controle implantadas pela Sest/MP, adotadas especialmente em decorrência das irregularidades apontadas no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas de 2014, foram capazes de evitar ocorrências desse tipo.

Diante do exposto, conclui-se que a execução das despesas de investimento das estatais não dependentes ocorreu de acordo com o programado no Orçamento de Investimento da União referente ao exercício de 2017.

Processos de fiscalização relacionados

Conforme destacado no item 2.5.2 deste relatório, em algumas empresas, há significativa discrepância entre o valor do ingresso de recursos para aumento do Patrimônio Líquido e o valor de saída de recursos para investimento no Ativo Imobilizado. É possível que os permanentes aportes financeiros previstos no OI sem a consequente contrapartida no Ativo Imobilizado estejam ligados à existência de déficits operacionais.

Essa constatação pode indicar dependência de recursos do Tesouro, a despeito de as empresas serem consideradas pela União como estatais não dependentes, por força de interpretação imprópria da aplicação do inciso III do art. 2º da Lei Complementar 101/2000 (LRF).

A esse respeito, destaca-se que o processo de programação e execução orçamentária do OI e do PDG foi abordado no âmbito do TC 016.336/2010-0 e resultou nas deliberações do Acórdão 3.145/2011-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz. Por ocasião do monitoramento do aludido Acórdão, novas determinações e recomendações foram expedidas à Sest, à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento, com destaque para a necessidade de desenvolvimento de metodologia que permita a apuração objetiva do atributo da dependência das empresas estatais em relação ao ente controlador, conforme Acórdão 3.561/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz.

Ressalta-se que um novo monitoramento foi realizado sobre as deliberações dos dois acórdãos anteriores, resultando no Acórdão 1.960/2017-TCU-Plenário (TC 030.159/2016-4), de relatoria do Ministro Benjamin Zymler. Entre as constatações desse último trabalho, consta avanço insuficiente no processo de elaboração da referida metodologia, razão pela qual foi determinado àqueles órgãos que fossem encaminhados ao TCU, no prazo de noventa dias, os resultados dos estudos para a sua definição. A esse respeito, foram enviadas, pelos citados entes, documentações que serão oportunamente analisadas pelo Tribunal.

No caso particular da Infraero, cabe destaque ao Acórdão 2.915/2016-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, no qual foi exarada determinação ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil e à Infraero para: (a) reavaliação das medidas propostas pela extinta Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República para sustentabilidade econômico-financeira da estatal; e (b) apresentação ao TCU, no prazo de noventa dias, de plano de ação para sustentabilidade econômico-financeira da Infraero com, no mínimo, prazos, metas e responsáveis pela implementação das medidas, benefícios esperados de cada medida e sistemática de controle e avaliação, com indicadores para acompanhamento das medidas. Além disso, determinou-se à Infraero apresentação, no mesmo prazo, de estudo para melhoria da eficiência e da produtividade da empresa. O monitoramento dessas deliberações está ocorrendo no âmbito do TC 023.679/2017-4.

Nesse diapasão, também merece menção o Acórdão 6.751/2016-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Ministro José Mucio Monteiro, no qual, em análise da prestação de contas do exercício de 2014, foi determinado ao Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) que, no prazo de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

noventa dias, encaminhe ao TCU plano de ação estabelecendo medidas concretas capazes de melhorar a situação econômico-financeira da estatal, definindo as ações a serem tomadas, os respectivos prazos e responsáveis para o alcance dos resultados estabelecidos. Foi determinado, ainda, à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Fazenda e à Sest que adotem, em igual prazo, providências para que não ocorram novos aportes ao Serpro sem a respectiva classificação da empresa como estatal dependente, em atenção ao disposto no art. 2º, inciso III, da Lei Complementar 101/2000. Ressalta-se que essa última determinação foi objeto de embargos de declaração e aguarda novo julgamento (TC 029.351/2015-4).

Ademais, encontra-se em andamento processo de representação (TC 007.142/2018-8) com o objetivo de analisar os programas de distribuição de lucros ou resultados aos dirigentes e aos quadros funcionais das empresas estatais federais, considerando a situação de dependência ou não dessas empresas em relação à União, e ainda os impactos nas contas públicas.

Assim, verifica-se que as questões relacionadas à sustentabilidade financeira das estatais e à definição de regras objetivas para determinar a dependência ou não dessas empresas em relação ao ente controlador estão em ampla discussão no âmbito do TCU, inclusive por meio de processos específicos. Por essa razão, deixa-se de propor encaminhamento para tratar do assunto no presente Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas Prestadas pelo Presidente da República.

4.1.1.7 Recursos destinados à irrigação nas regiões Centro-Oeste e Nordeste

A presente seção tem como objetivo examinar o cumprimento do disposto no art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal no exercício de 2017. Com redação dada pela Emenda Constitucional (EC) 89/2015, os incisos I e II do caput do aludido artigo dispõem que, dos recursos destinados à irrigação, a União aplicará, durante quarenta anos, 50% na Região Nordeste, preferencialmente no semiárido, e 20% na Região Centro-Oeste.

Além disso, o parágrafo único do artigo estabelece que, dos percentuais previstos, no mínimo 50% serão destinados a projetos de irrigação que beneficiem agricultores familiares que atendam aos requisitos previstos em legislação específica.

Conforme demonstrado na Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR) relativa ao exercício de 2017, o Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2017 (PLOA 2017) encaminhado ao Congresso Nacional respeitou os percentuais estabelecidos no art. 42 do ADCT. Nota-se que esses percentuais não foram plenamente observados na Lei Orçamentária Anual de 2017 (LOA 2017), em que 62,3% dos recursos destinados à irrigação foram direcionados para a Região Nordeste, mas apenas 18% para a Região Centro-Oeste.

Quanto à execução orçamentária, verificou-se que o Ministério da Integração Nacional empenhou R$ 103.659.886,00 na subfunção de governo 607 – Irrigação. De acordo com a informação do subtítulo (localizador de gasto) da ação orçamentária, esses recursos foram alocados às regiões do Brasil consoante a tabela seguinte.

Valores Empenhados na Subfunção Irrigação por Região

R$

Região	Valor Empenhado	%
Nacional	6.706.551,31	6,47%
Norte	-	0,00%
Nordeste	96.953.334,75	93,53%
Centro-Oeste	-	0,00%
Sudeste	-	0,00%
Sul	-	0,00%
Total	**103.659.886,06**	**100%**

Fonte: Tesouro Gerencial.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Observa-se que 93,53% dos recursos destinados à irrigação foram direcionados à Região Nordeste e 0% à Região Centro-Oeste. Portanto, no exercício de 2017, o percentual executado na Região Nordeste superou o mínimo previsto no art. 42 do ADCT. Entretanto, não foi possível aferir se o semiárido foi de fato preferencialmente contemplado na alocação de recursos na Região Nordeste, devido à ausência de informações sobre a localidade de aplicação.

Quanto à Região Centro-Oeste, não houve o cumprimento do mínimo exigido no dispositivo constitucional.

Ademais, no que se refere ao parágrafo único do art. 42 do ADCT, tampouco foi possível avaliar, em decorrência da ausência de informações, se no mínimo 50% dos percentuais previstos nos incisos I e II do caput do referido artigo tiveram como público-alvo os agricultores familiares.

Ressalta-se que o equivalente a 6,47% do montante empenhado possui localizador de gastos Nacional, ou seja, tal montante pode ter sido empenhado em favor de qualquer unidade da federação não especificada no momento da elaboração e/ou aprovação da LOA. Impende destacar que, mesmo na hipótese de esse recurso com localizador de gastos Nacional ter sido totalmente empregado na Região Centro-Oeste, o percentual, ainda assim, não seria suficiente para cumprir o mínimo de 20% exigido pelo art. 42 do ADCT.

Não foram apresentadas na PCPR 2017 as informações sobre o público-alvo e a distribuição dos recursos executados no localizador de gastos Nacional. Ademais, com relação à execução orçamentária e financeira, alegou-se que a gestão desses recursos é de responsabilidade do ministério finalístico. No entanto, cumpre destacar que o fato de a gestão desses recursos ter sido atribuída a órgão específico da administração pública não retira a responsabilidade do Presidente da República pelo cumprimento do dispositivo constitucional ora verificado, assim como ocorre com relação à aplicação mínima de recursos em ações e serviços públicos de saúde (art. 198, §2º, da CF) e em manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212, *caput*, da CF).

Cabe esclarecer que na análise sobre as Contas relativas ao exercício de 2016, registrou-se que, pela falta de adequada regionalização das despesas na LOA 2016, não foi possível aferir se houve ou não o cumprimento do estipulado pelo art. 42 do ADCT naquele exercício.

Por esse motivo, foram recomendadas ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União a inclusão, na PCPR, da análise do estipulado nesse dispositivo constitucinal e a adoção de medidas para aprimorar a produção, a consolidação e a divulgação de informações referentes à regionalização da despesa executada com projetos de irrigação. Na mesma ocasião, também foi recomendada aos Ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Fazenda a adoção de medidas para o aprimoramento das informações referentes à regionalização da despesa relacionada à subfunção de governo Irrigação no processo orçamentário e no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi).

Ressalta-se que o Tribunal já havia apontado, de forma geral, possibilidades de melhorias a respeito da regionalização das despesas públicas no processo orçamentário, as quais resultaram no Acórdão 851/2013-TCU-Plenário (TC 016.574/2010-9).

Diante do exposto, faz-se cabível o registro das seguintes irregularidades e recomendações no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2017:

IRREGULARIDADES

- Não cumprimento, no exercício de 2017, da aplicação mínima de recursos destinados à irrigação no Centro-Oeste, conforme exige o inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, que impõe que, dos recursos destinados à irrigação, a União aplicará, durante quarenta anos, 20% na Região Centro-Oeste.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

- Falta de comprovação, na Prestação de Contas do Presidente da República, de que a aplicação dos recursos destinados à irrigação na Região Nordeste ocorreu preferencialmente no semiárido, conforme determina o inciso II do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal.
- Falta de comprovação, na Prestação de Contas do Presidente da República, acerca da aplicação de no mínimo 50% dos percentuais previstos nos incisos I e II do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, no exercício de 2017, em projetos de irrigação que beneficiam agricultores familiares que atendem aos requisitos previstos em legislação específica, conforme determinado no parágrafo único daquele dispositivo constitucional.

RECOMENDAÇÕES

- Ao Poder Executivo Federal, com base no inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, que adote medidas para assegurar que, dos recursos destinados anualmente à irrigação, a União aplique 20% na Região Centro-Oeste.
- Ao Poder Executivo Federal que, em atenção aos princípios da publicidade (art. 37 da Constituição Federal) e da transparência (art. 1º, § 1º da LRF), inclua na Prestação de Contas do Presidente da República comprovação: de que a aplicação dos recursos destinados à irrigação na Região Nordeste ocorreu preferencialmente no semiárido, conforme determina o inciso II do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal; e de que a aplicação de no mínimo 50% dos percentuais previstos nos incisos I e II do art. 42 do ADCT da Constituição Federal foi destinada a projetos de irrigação que beneficiam agricultores familiares que atendem aos requisitos previstos em legislação específica, conforme determinado no parágrafo único daquele dispositivo constitucional.

4.1.1.8 Teto de Gastos – Emenda Constitucional 95/2016

A Emenda Constitucional 95, de 15/12/2016 (EC 95/2016), instituiu o Novo Regime Fiscal, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, com vigência por vinte exercícios financeiros. O sobredito regime fixa limites individualizados para as despesas primárias dos Poderes Executivo, Legislativo (individualmente para: Senado Federal, Câmara dos Deputados e Tribunal de Contas da União) e Judiciário (individualmente para: Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Conselho Nacional de Justiça, Justiça do Trabalho, Justiça Federal, Justiça Militar da União, Justiça Eleitoral e Justiça do Distrito Federal e Territórios), do Ministério Público da União, do Conselho Nacional do Ministério Público e da Defensoria Pública da União.

O Novo Regime Fiscal estabeleceu como teto de gastos, para 2017, as despesas primárias pagas no exercício de 2016 corrigidas em 7,2%. Assim, o objetivo da presente seção é examinar o cumprimento da referida regra constitucional em 2017, considerando a execução das despesas primárias pelos órgãos.

Inicialmente, cabe mencionar que o Tribunal de Contas da União realizou fiscalização com o objetivo de verificar a conformidade da metodologia de cálculo do limite de gastos do Novo Regime Fiscal, bem como a forma como os órgãos estavam se adequando às condições estabelecidas na Emenda 95/2016 (TC 014.133/2017-2). Assim, avaliou-se a metodologia de apuração dos valores pagos de 2016 e publicados no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1° bimestre de 2017. Aplicada a mesma metodologia e reproduzidas as consultas no sistema Tesouro Gerencial, verificou-se a conformidade com a EC 95/2016 dos valores publicados a título de limites gerais e individualizados por Poder e órgão, com exceção dos dados relacionados ao Programa de Financiamento Estudantil (Fies), que resultaram em ajustes nos limites calculados.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Cabe esclarecer que a metodologia utilizada segundo a EC 95/2016 considera as despesas pagas, isto é, considera o pagamento no momento em que são emitidas as ordens bancárias (OBs) no Siafi e não quando se altera a Conta Única, critério utilizado pelo Banco Central na apuração da despesa primária segundo a ótica "abaixo da linha". Além desta diferença, para fins de EC 95/2016, retiram-se do cálculo as despesas resultantes de créditos extraordinários, as despesas da Justiça Eleitoral com a realização de eleições e as despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes. Desta forma, o limite de despesas da EC 95/2016 não coincide com o montante da despesa primária total.

No que concerne às despesas primárias dos Poderes e órgãos que foram compensadas pelo Poder Executivo, nos termos do art. 107, §§ 7° e 8º, da EC 95/2016, foi observado que o Poder Executivo cancelou, por meio da Portaria-MP 17, de 1°/2/2017, despesa primária em montante equivalente ao excesso de dotações, de modo a enquadrar suas despesas primárias ao limite de gastos da EC 95/2016 e a compensar os demais Poderes.

Ademais, verificou-se que o Poder Executivo poderia compensar os demais Poderes, no exercício de 2017, em R$ 3,1 bilhões, ou 0,25% do seu limite de gastos para o período, ao passo que a compensação efetiva foi de R$ 2,5 bilhões, o que representou 0,20% do limite do Executivo.

Em decorrência desse trabalho, o TCU fez recomendações por meio do Acórdão 2.779/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, da forma que segue:

> 9.1. recomendar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU:
>
> 9.1.1. à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que:
>
> 9.1.1.1. considerem o limite de gastos instituído pela Emenda Constitucional 95/2016 ao elaborarem o projeto de lei de diretrizes orçamentária (PLDO) e projeto de lei orçamentária (PLOA) referentes ao exercício de 2019 e subsequentes; e
>
> 9.1.1.2. orientem os órgãos e as entidades da Administração Pública Federal, sob a égide do Novo Regime Fiscal, acerca das medidas necessárias a serem adotadas no período de 2018 a 2020, a fim de assegurar o cumprimento do limite individualizado de gastos instituído pela Emenda Constitucional 95/2016, sem perder, contudo, as suas capacidades operacionais de funcionamento;
>
> 9.1.2. ao Poder Executivo Federal, ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados, ao Tribunal de Contas da União, ao Supremo Tribunal Federal, ao Superior Tribunal de Justiça, ao Conselho Nacional de Justiça, à Justiça do Trabalho, à Justiça Federal, à Justiça Militar da União, à Justiça Eleitoral, à Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, ao Ministério Público da União, ao Conselho Nacional do Ministério Público e à Defensoria Pública da União, tendo em vista o disposto no art. 107 da EC 95/2016 c/c os arts. 24 e 25, § 6º, da Lei 13.473/2017, que adotem medidas com intuito de identificar, nos anos de 2018 a 2020, as despesas discricionárias passíveis de redução, com respectiva amplitude desse valor, de modo a garantir as condições necessárias ao seu funcionamento, informando anualmente ao TCU, por ocasião dos respectivos Relatórios de Gestão, os resultados decorrentes das medidas adotadas, considerando como forma de incentivo ao compartilhamento de boas práticas para atingimento dos objetivos do Novo Regime Fiscal, e a título de exemplo, o rol descritivo de medidas de contenção de despesas, constante do Anexo II do Relatório de Auditoria;

Encerrado o exercício de 2017, as despesas sujeitas ao teto realizadas pelo órgãos foram comparadas com os limites correspondentes e apresentaram o seguinte resultado:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Comparativo entre o limite de gastos da EC 95/2016 e os valores realizados

R$ milhões

Poder / Órgão	Total 2016	Teto 2017	Compensação	Teto 2017 compensado	Realizado 2017	% do Teto Utilizado
Poder Executivo	1.168.261	1.252.376	-2.452	1.249.924	1.203.034	96,20%
Conselho Nacional de Justiça	165	177	38	215	118	54,90%
TJDFT	2.244	2.406	29	2.435	2.413	99,10%
Justiça Eleitoral	6.193	6.639	64	6.703	6.325	94,40%
Justiça Federal	9.303	9.972	442	10.415	10.030	96,30%
Justiça Militar	458	491	7	498	463	93,10%
Justiça do Trabalho	15.845	16.985	1.263	18.248	17.530	96,10%
Supremo Tribunal Federal	541	579	65	645	570	88,40%
Superior Tribunal de Justiça	1.272	1.363	0	1.363	1.265	92,80%
Câmara dos Deputados	5.067	5.432	185	5.618	5.128	91,30%
Senado Federal	3.730	3.998	24	4.023	3.900	96,90%
Tribunal de Contas da União	1.753	1.879	34	1.913	1.823	95,30%
Conselho Nacional do Ministério Público	70	75	10	85	75	88,50%
Defensoria Pública da União	460	493	70	563	525	93,20%
Ministério Público da União	5.369	5.756	219	5.974	5.882	98,50%
Totais	**1.220.729**	**1.308.622**	**0**	**1.308.622**	**1.259.082**	**96,20%**

Fonte: Tesouro Gerencial.

Conforme se verifica na coluna "% do Teto Utilizado", o limite de gastos instituído pela EC 95/2016 foi cumprido por todos os órgãos em 2017.

Cabe alertar que o cumprimento do teto poderá ser comprometido nos próximos exercícios caso as despesas com benefícios previdenciários continuem a aumentar no ritmo observado nos últimos anos. Mesmo considerando a hipótese otimista em que as despesas com pessoal e as demais despesas obrigatórias não cresçam em valores reais, em pouco tempo os recursos serão insuficientes para custear as despesas discricionárias, que incluem: programas da saúde e da educação, investimentos, manutenção dos serviços públicos, entre outros itens. Muito antes disso a execução das atividades da administração pública federal ficará inviabilizada.

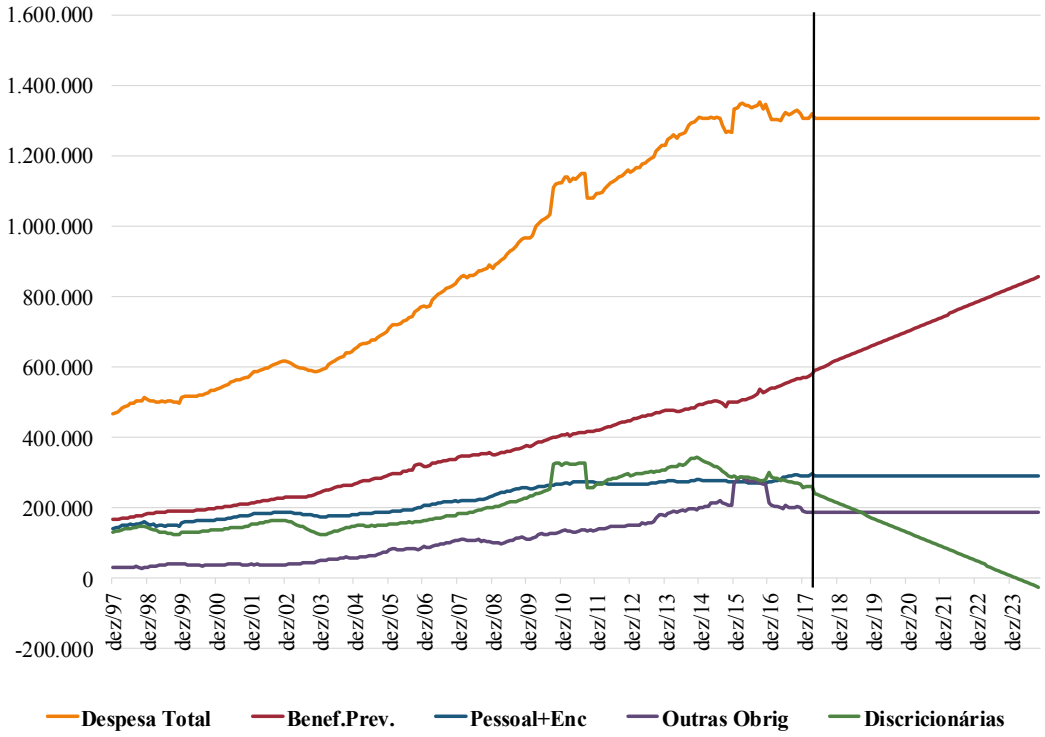
O gráfico a seguir mostra a evolução das despesas nos próximos anos usando as seguintes premissas:

- Os valores das despesas correspondem a somas móveis de doze meses corrigidos pelo IPCA de março de 2018;
- A partir de março de 2018, o teto de gastos é mantido constante em termos reais;
- Mediante esforço de contenção de despesas, as despesas com pessoal e encargos e as demais despesas obrigatórias permenecem constantes em termos reais;
- As despesas com benefícios previdenciários crescem conforme o observado ao longo de 2016;
- As despesas discricionárias são limitadas ao que sobra em relação ao teto.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Projeção das despesas primárias limitadas ao teto da EC 95/2016

R$ milhões de março de 2018



Fonte: RTN de março de 2018.

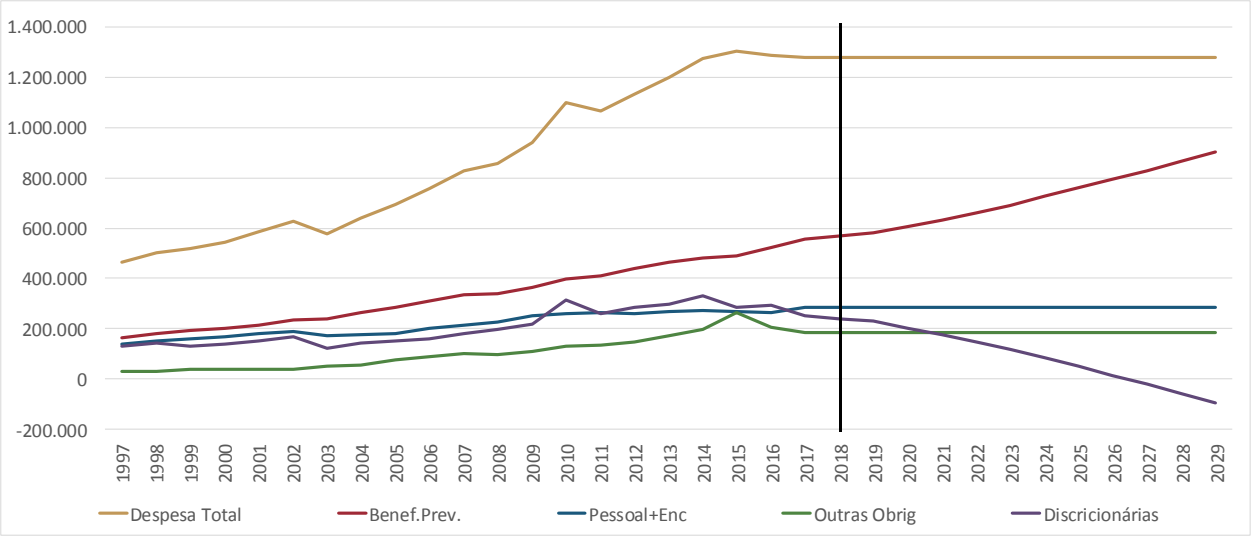
Observação: Crecimento dos benefícios previdenciários a partir de 2018 igual ao observado em 2016.

Por essa projeção, as despesas discricionárias teriam que ser anuladas até março de 2024 para que o teto seja cumprido. Como esta condição não pode ser atendida sem a total paralisação das atividades da administração pública federal, o teto poderia ser descumprido já em 2020, quando essas despesas teriam que ser reduzidas à metade do realizado em 2017.

O gráfico a seguir apresenta as mesmas premissas anteriores, mas utilizando as projeções de gastos com benefícios previdenciários apresentadas no PLDO 2019.

Projeção das despesas primárias limitadas ao teto da EC 95/2016

R$ milhões de março de 2018



Fonte: PLDO 2019.

Observação: projeção dos benefícios previdenciários a partir de 2018 conforme PLDO 2019.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Caso as despesas com benefícios previdenciários evoluam conforme o que foi apresentado no PLDO 2019, a anulação das despesas discricionárias ocorrerá em 2027. No entanto, já em 2023, as despesas discricionárias teriam que ser reduzidas à metade do que foi gasto em 2017.

Em qualquer hipótese, tornam-se necessárias reformas estruturantes no campo fiscal para que as despesas obrigatórias, sobretudo as despesas previdenciárias, sejam estabilizadas.

No que tange às despesas com pessoal, a premissa de mantê-las constantes (adotada nas simulações em apreço) se revela de difícil consecução. Conforme registrado na seção 4.1.2.4 deste relatório, as despesas com pessoal do Poder Executivo apresentaram, em 2017, um crescimento nominal de 12,5%. Para análise do aumento dessas despesas, foram obtidas informações junto ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

As estimativas encaminhadas referem-se ao impacto dos aumentos salariais para servidores do Poder Executivo, concedidos em 2016 e escalonados até 2019, oriundos de diversas leis aprovadas pelo Congresso Nacional. A maioria dessas leis foi aprovada no 2º semestre de 2016 e a quase totalidade dos servidores do Poder Executivo foi beneficiada.

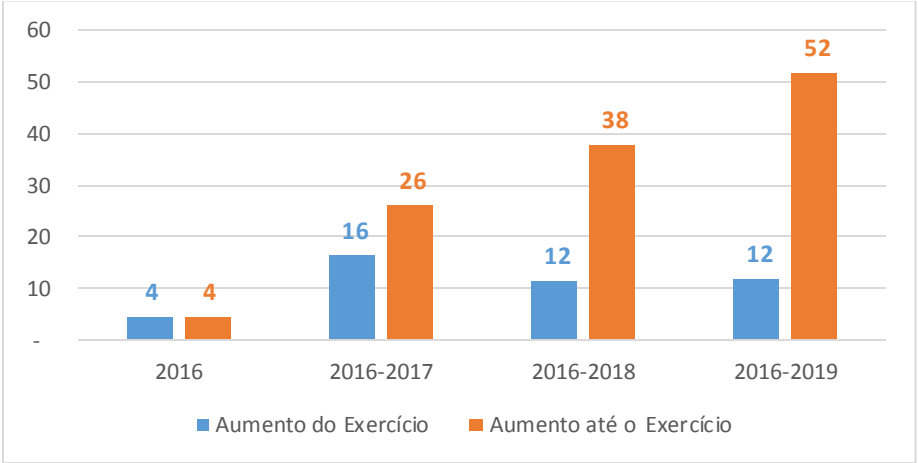
Cabe ressaltar, ainda, que no exercício de 2016 também foram aprovadas várias leis autorizando aumentos remuneratórios escalonados para os servidores dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público da União. De igual modo, esses aumentos estão sujeitos aos respectivos limites individualizados de despesas primárias estipulados pela EC 95/2016 para os correspondentes órgãos. No entanto, em face da indisponibilidade de estimativas de impacto pormenorizadas, esses reajustes salariais não serão objeto de análise neste relatório, cabendo fazer a seguinte recomendação:

RECOMENDAÇÃO
Ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, na qualidade de órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, com fulcro nos arts. 4º, inciso I, e 8º, inciso IV, da Lei 10.180/2001, que encaminhe ao Tribunal de Contas da União, no prazo de sessenta dias, estimativas dos impactos orçamentário e financeiro, acumulados até o exercício de 2019, decorrentes dos reajustes salariais concedidos no exercício de 2016 às diversas carreiras dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público da União.

Isto posto, o gráfico seguinte apresenta os impactos, em cada exercício, decorrentes dos aumentos concedidos aos servidores do Poder Executivo, bem como o efeito acumulado desses aumentos até 2019, pois como a grande maioria dos aumentos foi escalonada, seus efeitos repercutem por mais exercícios.

Impactos dos Aumentos Salariais Oriundos da Legislação Aprovada em 2016/2017* para o Poder Executivo

R$ bilhões



Fonte: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

* Leis 13.321/2016, 13.324/2016, 13.325/2016, 13.326/2016, 13.327/2016, 13.328/2016, 13.371/2016, 13.464/2017 e 13.457/2017.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Pelas estimativas do MP, o efeito dessas leis até 2019 será de R$ 52 bilhões, sendo que o acumulado previsto para 2017 era de R$ 26 bilhões, valor bastante próximo à variação das despesas com pessoal daquele Poder no exercício, que foi de R$ 23 bilhões.

A tabela seguinte discrimina por lei o impacto dos aumentos de remuneração, sendo que a penúltima coluna estima a repercussão mensal média por servidor, dividindo o impacto financeiro por treze (doze meses mais o 13º salário) e pela quantidade de servidores beneficiados, e a última linha apresenta o percentual desse impacto em relação às metas fiscais do período.

Impacto Financeiro dos Aumentos Concedidos em Cargos e Carreiras do Poder Executivo

Legislação	Quantidade de Servidores Beneficiados (A)	Impacto Acumulado (R$ milhões)				Impacto Médio Mensal até 2019 C = B*10⁶ /A/13 (R$)
		2016	2016-2017	2016-2018	2016-2019 (B)	
Lei 13.324/2016	594.184	1.071	4.648	4.759	4.871	631
Lei 13.325/2016	396.075	1.012	5.200	7.604	12.176	2.365
Lei 13.321/2016	669.317	1.426	6.905	11.302	15.550	1.787
Lei 13.326/2016	36.045	119	567	675	731	1.559
Lei 13.328/2016	16.287	162	659	942	1.223	5.775
Lei 13.327/2016	57.097	447	1.459	2.125	2.794	3.764
Lei 13.371/2016	58.649	-	2.010	2.559	3.105	4.073
Lei 13.464/2017	68.149	223	4.400	7.635	11.241	12.688
Lei 13.457/2017	1.050	26	109	91	-	-
Total (D)	**1.895.839**	**4.486**	**25.957**	**37.691**	**51.690**	**2.097**
Meta Déficit Primário (E)		159.473	118.442	159.000*	139.000**	
Percentual (F) = (D) / (E)		**3%**	**22%**	**24%**	**37%**	

Fontes: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e Bacen.

*Meta LDO 2018.

**Meta PLDO 2019.

É relevante observar que, embora a maior parte dessas leis tenha sido promulgada em 2016, a forma como foram estruturados os aumentos gerou uma repercussão muito pequena naquele exercício, no caso, de 3% em relação ao resultado primário do ano. Em compensação, para 2019, a repercussão prevista desses aumentos é de 37% da meta de resultado primário, que é um déficit estimado de R$ 139 bilhões naquele exercício.

Esses valores, por si só, demonstram uma contradição fundamental da condução da política econômica. Se, por um lado, em dezembro de 2016 foi aprovada a Emenda Constitucional 95/2016, que estabiliza, em termos reais, o crescimento da despesa primária, por outro lado, esses aumentos salariais concedidos pressionam significativamente o limite da despesa. Isso faz com que os gastos com pessoal tomem uma parcela cada vez maior do limite de gastos, em paralelo às despesas previdenciárias, que vêm apresentando significativos crescimentos reais nos últimos anos.

A seguir é apresentado um quadro sistematizado de cada uma dessas leis até 2017, sendo que muitas delas englobam diversas carreiras e o valor agregado não é capaz de identificar os efeitos nas diversas carreiras.

Principais Impactos Sistematizado por Lei – Reajustes até 2017

Lei	Nº de Servidores Beneficiados		Número de Carreiras Beneficiadas	Outros Benefícios	Principais Carreiras em nº de Servidores	Maiores Repercussões até 2017 (R$ milhões)		Maiores Repercussões Per Capita Mensal até 2017 (R$)	
	Ativos	Total				Carreira	Valor	Carreira	Valor
Lei 13.324/2016	297.000	594.000	27	GD de inativos[3]	PST[1]	PST [1]	1.418	ABIN (demais cargos)	3.389
					PGPE[2]	PGPE[2]	1.027	FFA - MAPA	2.069
					INSS - Seguro Social	INSS - Seguro Social	818	HFA - Emprego Público	414
Lei 13.325/2016 (Educação)	264.000	396.000	4	-	Técnicos Administrativos da IFES	Docentes	2.993	Docentes	1.233

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Lei	Nº de Servidores Beneficiados		Número de Carreiras Beneficiadas	Outros Benefícios	Principais Carreiras em nº de Servidores	Maiores Repercussões até 2017 (R$ milhões)		Maiores Repercussões Per Capita Mensal até 2017 (R$)	
	Ativos	Total				Carreira	Valor	Carreira	Valor
					Docentes	Técnicos Administrativos da IFES	2.185	Inep	1.170
					FNDE	FNDE	14	FNDE	1.069
Lei 13.321/2016[4]	368.000	669.000	1	-			6.905	-	794
Lei 13.326/2016	24.000	36.000	7	GD de inativos[3]	Incra	Agências Reguladoras	239	Agências Reguladoras	1.890
					Agências Reguladoras	Fiocruz	135	Fiocruz	1.465
					Fiocruz	Incra	76	INPI	1.126
Lei 13.328/2016	2.000	16.000	4	Reajuste CC[5] (124 mil cargos)	Policia Militar Ex-território	Reajuste CC[5]	358	Suframa	5.645
					Suframa	Policia Militar ex-Território	248	Tribunal Marítimo	2.179
					Carreira de ATI	Suframa	47	Carreira de ATI	1.287
Lei 13.327/2016	29.000	57.000	10	APH e GEPR[6]	AGU[10]	AGU[10]	484	Bacen	2.686
					IBGE	Bacen	334	Grupo Gestão	2.478
					Bacen	Grupo Gestão	288	AGU[10]	2.468
Lei 13.371/2016	27.000	59.000	6	-	DNIT	Polícia Rodoviária Federal	722	Polícia Federal - Delegado e Perito	6.179
					Polícia Rodoviária Federal	Polícia Federal - Agente, Escrivão e Papiloscopista	708	Polícia Federal - Agente, Escrivão e Papiloscopista	3.593
					Polícia Federal - Agente, Escrivão e Papiloscopista	Polícia Federal - Delegado e Perito	364	Polícia Rodoviária Federal	3.165
Lei 13.464/2017	29.000	68.000	7	-	Auditoria RFB[7]	Auditoria RFB[7]	**3.316**	Auditoria Trabalho[8]	8.085
					Médico Perito INSS	Auditoria Trabalho[8]	**702**	Auditoria RFB[7]	5.657
					Auditoria Trabalho[8]	Médico-Perito INSS	43	Polícia Civil do Ex-Território	3.763
Lei 13.457/2017	1.000	1.000	-	BESP-PMBI[9]	Besp-PMBI[9]	Besp-PMBI[9]	109	Besp-PMBI[9]	7.975

Fonte: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Notas: 1 - PST - Carreira Previdência, Saúde e Trabalho; 2 - PGPE - Plano Geral de Cargos do Poder Executivo; 3 - GD de Inativos - Mudança nas regras de incorporação da Gratificação de Desempenho nas aposentadorias; 4 - Lei 13.321/2016 alterou o soldo e o escalonamento vertical dos militares das Forças Armadas, os aumentos começaram em agosto de 2016, houve reajuste em 2017 e 2018 e há reajuste previsto para 2019; 5 - Reajuste CC - aumento do valor dos cargos comissionados; 6 - APH - Adicional por Plantão Hospitalar e GEPR - Gratificação Específica de Produção de Radioisótopos e Radiofármacos; 7 - Auditoria RFB nos dados estão incluídos o reajuste, o bônus de eficiência RFB e Distribuição de Receitas Fundaf; 8 - Auditoria Trabalho - nos dados de Auditoria Trabalho estão incluídos o reajuste, o bônus de eficiência Trabalho e Distribuição de Receitas; 9 - Besp-PMBI - Bônus Especial de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade (Besp-PMBI) para os peritos médicos do INSS com duração de 24 meses; 10 - AGU - AGU Jurídico - nos dados estão incluídos o reajuste no subsídio, os honorários de sucumbência e encargos legais.

Ante o exposto, propõe-se alertar o Poder Executivo, com fulcro no art. 1º, § 1º e no art. 59, § 1º, inciso V, ambos da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), para a necessidade urgente de reformas estruturantes nas finanças federais, com o propósito de estabilizar no curto prazo as despesas obrigatórias, em especial as despesas previdenciárias e as despesas com pessoal, com vistas ao efetivo cumprimento dos limites estabelecidos pela Emenda Constitucional 95/2016 sem prejuízo ao fornecimento de serviços públicos essenciais aos cidadãos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

ALERTA
Alertar o Poder Executivo, com fulcro no art. 1º, § 1º e no art. 59, § 1º, inciso V, ambos da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), de que a manutenção da atual dinâmica de expansão das despesas obrigatórias, em especial das despesas previdenciárias e das despesas com pessoal, acarreta riscos iminentes e significativos de descumprimento dos limites estabelecidos pela Emenda Constitucional 95/2016 e/ou de grave comprometimento da capacidade operacional dos órgãos federais para a prestação de serviços públicos essenciais aos cidadãos.

4.1.2 Lei de Responsabilidade Fiscal

4.1.2.1 Cumprimento das metas fiscais

A presente seção contempla, para fins de análise da conformidade financeira e orçamentária, a verificação do cumprimento das metas fiscais do exercício de 2017 estabelecidas na Lei 13.408/2016 (LDO 2017), alterada posteriormente pela Lei 13.480/2017, bem como a consistência da apuração do resultado primário.

O resultado primário corresponde à diferença entre receitas primárias (não financeiras), ou seja, receitas obtidas por meio de tributos ou serviços prestados pelo Estado, sem ampliação de sua dívida ou diminuição do seu ativo, e despesas primárias (não financeiras), isto é, gastos que possibilitam a oferta de serviços públicos à sociedade, deduzidos os dispêndios com operações financeiras (juros, amortizações e concessão de empréstimos).

A STN e o Bacen utilizam metodologias diferentes para calcular o resultado primário do Governo Central. A primeira apura o resultado seguindo o método denominado "acima da linha", que foca na diferença entre fluxos de receitas e despesas, enquanto que o segundo se guia pela variação da dívida líquida total sendo denominado como "abaixo da linha".

Conforme o disposto no art. 11, inciso IV, da LDO 2017, c/c a Mensagem do Projeto da Lei Orçamentária de 2017, incumbe ao Banco Central a apuração dos resultados fiscais para fins de verificação do cumprimento das metas estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais da citada LDO.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2017 (LDO 2017 – Lei 13.408/2016) estabeleceu em seu art. 2º meta de déficit primário para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social no valor de R$ 139 bilhões, que representou -2,05% do PIB projetado à época, de R$ 6.780 bilhões. Foram estimadas receitas primárias de R$ 1.182,5 bilhões, 17,44% do PIB então projetado, e despesas primárias de R$ 1.321,5 bilhões, 19,49% do PIB. Consequentemente, o resultado primário do Governo Central deficitário alcançaria R$ 139,0 bilhões, -2,05% do PIB, o qual, acrescido do déficit das empresas estatais federais de R$ 3,0 bilhões, resultaria em déficit primário do Governo Federal de R$ 142,0 bilhões, ou -2,1% do PIB.

Cabe mencionar que a Lei 13.480, de 13/9/2017, alterou as metas fiscais das LDOs 2017 e 2018, estabelecendo meta fiscal para 2017 do setor público consolidado de R$ 162 bilhões, composto de déficit dos OFSS de R$ 159,0 bilhões, -2,40% do PIB, e déficit do PDG das empresas estatais federais de R$ 3,0 bilhões, -0,05% do PIB. Ressalte-se que compõe ainda a meta fiscal do setor público consolidado a meta estimada de déficit primário para o conjunto dos estados, do Distrito Federal e dos municípios de R$ 1,10 bilhão, consoante o disposto no § 2º do art. 2º da LDO 2017 e conforme discriminado na tabela a seguir.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Meta Fiscal da LDO 2017

Discriminação	LDO 2017 (Lei 13.408/2016)		Lei 13.480/2017	
	R$ milhões	% PIB	R$ milhões	% PIB
I. Receita Primária	1.182.587	17,44	1.380.233	20,80
II. Despesa Primária	1.321.587	19,49	1.539.233	23,19
III. Resultado Primário Governo Central (I – II)	-139.000	-2,05	-159.000	-2,40
IV. Resultado Primário Empresas Estatais Federais	-3.000	-0,04	-3.000	-0,05
V. Resultado Primário Governo Federal	-142.000	-2,09	-162.000	-2,44
VI. Resultado Nominal Governo Federal	-451.158	-6,65	-502.855	-7,58
VII. Dívida Líquida Governo Federal	2.329.566	34,35	2.579.230	38,86

Fonte: Anexo IV de Metas Fiscais da LDO 2017, alterado pela Lei 13.480/2017.

A fim de atender ao disposto no art. 8º, caput, da Lei de Responsabilidade Fiscal, foi editado o Decreto 8.961, de 16/1/2017, que dispôs sobre a programação orçamentária e financeira e estabeleceu o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo. O referido decreto manteve as previsões de receitas e despesas primárias em relação à LOA 2017 e de déficit primário do Governo Central. No entanto, reduziu a previsão de déficit das empresas estatais para R$ 1,8 bilhão.

O Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre de 2017, por sua vez, reavaliou as receitas primárias líquidas de transferências para R$ 1.132,6 bilhões e as despesas primárias para R$ 1.329,8 bilhões. Dada a meta fiscal deficitária do Governo Central de R$ 139,0 bilhões, estipulada pela LDO 2017, o relatório indicou a necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira dos Poderes da União, Ministério Público da União (MPU) e Defensoria Pública da União (DPU) em R$ 58,1 bilhões.

Posteriormente, o Poder Executivo publicou o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias extemporâneo de março de 2017, reavaliando as receitas primárias para R$ 1.144,0 bilhões e as despesas primárias para R$ 1.325,1 bilhões. Em consequência, houve indicação de redução da necessidade de contingenciamento para R$ 42,0 bilhões.

O Decreto 9.018, de 30/3/2017, que operacionalizou a reavaliação extemporânea, manteve a previsão de resultado primário do Governo Central deficitário e do Governo Federal, com relação à LDO 2017 e à LOA 2017, respectivamente, em R$ 139,0 bilhões e em R$ 142,0 bilhões.

Destaque-se que, de acordo com o art. 57, § 1º, inciso I, da LDO 2017, as metas quadrimestrais de resultado primário publicadas nos decretos de programação orçamentária e financeira devem balizar essa programação, de modo a assegurar o cumprimento da meta fiscal.

Consoante o mencionado dispositivo legal, o decreto original de programação orçamentária e financeira, Decreto 8.961/2017, art. 8º e Anexo X, estabeleceu a meta fiscal do 1º quadrimestre de 2017 de déficit de R$ 9,4 bilhões. A seu turno, o Decreto 9.018/2017 ampliou essa meta para déficit de R$ 18,6 bilhões. Em seguida, novo decreto de programação orçamentária e financeira, Decreto 9.040, de 28/4/2017, manteve a meta fiscal do 1º quadrimestre em déficit de R$ 18,6 bilhões.

Como demonstrado na tabela seguinte, o resultado primário realizado pelas empresas estatais federais no 1º quadrimestre de 2017 foi inferior à meta fiscal estipulada pelo Decreto 9.040/2017. Todavia, essa situação não configura irregularidade, porquanto, a teor do disposto no § 3º do art. 2º da LDO 2017, foi permitida compensação entre metas estabelecidas para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, para o Programa de Dispêndios Globais das Estatais Federais e para os governos subnacionais. Como o resultado primário alcançado no aludido período foi déficit de R$ 3,8 bilhões, restou cumprida a meta do 1º quadrimestre de 2017.

Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais de janeiro a abril de 2017

R$ milhões

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Esfera	Decreto 9.040/2017 [A]	Resultado Realizado [B]	Desvio	
			R$ milhões [C] = [B] -[A]	[D] = [C]/[A] %
Governo Federal	-18.617	-3.879	14.738	-79,16%
Governo Central	-17.573	-2.712	14.861	-84,57%
Empresas Estatais Federais	-1.044	-1.167	-123	11,78%
Memo:				
Ajuste Metodológico - Itaipu /1	0	1.299	1.299	
Governo Federal com ajuste metodológico - Itai	-18.617	-3.879	14.738	-79,16%
- Governo Central (menos "ajuste")	-17.573	-4.011	13.562	-77,18%
- Estatais Federais (mais "ajuste")	-1.044	132	1.176	-112,64%

Fontes: Bacen, SOF, RFB e STN.

[1] Recursos referentes à amortização de contratos de Itaipu com o Tesouro Nacional.

De acordo com a STN, o resultado primário apurado pelo critério "abaixo da linha" trata os pagamentos de Itaipu Binacional ao Tesouro Nacional – relativos à amortização de contratos – como receitas do Governo Central. Contudo, tais pagamentos são de natureza financeira e ensejam ajustes para fins de análise do desempenho fiscal.

Para tanto, deduz-se do resultado primário do Governo Central R$ 1,3 bilhão referente ao mencionado ajuste de Itaipu, o qual é acrescido ao resultado das empresas estatais federais. Com esse ajuste, o déficit primário do Governo Central atingiu R$ 4,0 bilhões, ao passo que as empresas estatais federais apresentaram superávit de R$ 131,8 milhões. O efeito, todavia, é nulo no que se refere ao déficit primário do Governo Federal, na medida em que, em seu conjunto, o déficit primário acumulado no 1º quadrimestre de 2017 permanece em R$ 3,9 bilhões.

Segundo o Decreto 9.113, de 28/7/2017, as metas fiscais do Governo Federal para o 2º quadrimestre de 2017 foram de déficit de R$ 106,7 bilhões para o Governo Central e de superávit de R$ 482 milhões para empresas estatais federais, resultando em meta de déficit de R$ 106,2 bilhões para o Governo Federal.

Após o encerramento do 2º quadrimestre de 2017, observou-se que o Governo Federal realizou déficit de R$ 79,3 bilhões, composto de déficits do Governo Central de R$ 78,6 bilhões e das empresas estatais de R$ 671 milhões. Destaque-se que os resultados alcançados pelo Governo Central e pelo Governo Federal se situaram dentro da meta estabelecida, já o resultado primário das empresas estatais foi aquém da meta fiscal estipulada para o período. Não obstante, tal situação não configura irregularidade, porquanto, a teor do disposto no § 3º do art. 2º da LDO 2017, foi permitida compensação entre essas metas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais de janeiro a agosto de 2017

R$ milhões

Esfera	Decreto 9.113/2017 [A]	Resultado Realizado [B]	Desvio	
			R$ milhões [C] = [B] -[A]	[D] = [C]/[A] %
Governo Federal	-106.164	-79.319	26.845	-25,29%
Governo Central	-106.645	-78.648	27.998	-26,25%
Empresas Estatais Federais	482	-671	-1.152	-239,00%
Memo:				
Ajuste Metodológico - Itaipu /1	0	3.301	3.301	
Governo Federal com ajuste metodológico - Itaipu	-106.164	-79.319	26.845	-25,29%
- Governo Central (menos "ajuste")	-106.645	-81.949	24.696	-23,16%
- Estatais Federais (mais "ajuste")	482	2.630	2.148	445,64%

Fontes: Bacen, SOF, RFB e STN.

[1] Recursos referentes à amortização de contratos de Itaipu com o Tesouro Nacional.

Por fim, em dezembro de 2017, foi realizada nova avaliação de receitas e despesas primárias, consubstanciadas no Relatório Extemporâneo de dezembro de 2017. Tal reavaliação ampliou a possibilidade de aumento nas despesas discricionárias de todos os Poderes em R$ 5,0 bilhões. Tal ampliação foi implementada pelo Decreto 9.248, de 22/12/2017.

Finalizado o exercício de 2017, verificou-se que o Governo Federal atingiu déficit primário de R$ 119,4 bilhões, composto de déficits do Governo Central de R$ 118,4 bilhões e das empresas estatais federais de R$ 952 milhões, inferior ao máximo estabelecido na LDO 2017 (déficit de R$ 162,0 bilhões). Dessa forma, fica comprovado o cumprimento da meta de resultado primário do Governo Federal no exercício de 2017.

Os entes subnacionais, por sua vez, tiveram resultado primário superavitário de R$ 8,8 bilhões. Assim, o resultado primário de 2017 para o setor público consolidado alcançou déficit de R$ 110,6 bilhões, inferior ao máximo previsto na LDO 2017 (déficit de R$ 163,1 bilhões). Dessa forma, está demonstrado o cumprimento da meta fiscal do setor público consolidado estabelecida no art. 2º, caput, da LDO 2017, alterada pela Lei 13.480/2017.

Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais de janeiro a dezembro de 2017

R$ milhões

Esfera	Decreto 9.248/2017 [A]	Resultado Realizado [B]	Desvio	
			R$ milhões [C] = [B] -[A]	[D] = [C]/[A] %
Governo Federal	-157.410	-119.394	38.016	-24,15%
Governo Central	-159.000	-118.442	40.558	-25,51%
Empresas Estatais Federais	1.590	-952,3	-2.542	-159,89%
Memo:				
Ajuste Metodológico - Itaipu /1	0	4.462	4.462	
Governo Federal com ajuste metodológico - Itaipu	-157.410	-119.394	38.016	-24,15%
- Governo Central (menos "ajuste")	-159.000	-122.904	36.096	-22,70%
- Estatais Federais (mais "ajuste")	1.590	3.509	1.919	120,69%

Fontes: Bacen, SOF, RFB e STN.

[1] Recursos referentes à amortização de contratos de Itaipu com o Tesouro Nacional.

Conforme apresentado na seção anterior, o resultado primário "abaixo da linha" obtido pelo Governo Federal em 2017 foi déficit de R$ 119,4 bilhões. Para esse resultado, o Governo Central contribuiu com déficit de R$ 118,4 bilhões, enquanto que as empresas estatais federais totalizaram déficit de R$ 952,3 milhões. Já o resultado primário do Governo Central calculado pela metodologia "acima da linha" alcançou déficit de R$ 124,4 bilhões em 2017.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Segundo dados do Resultado do Tesouro Nacional, a diferença entre o resultado primário do Governo Central "abaixo da linha e "acima da linha", no montante de R$ -5.819,3 milhões, é assim composta: (i) ajuste metodológico de Itaipu de R$ 4.462 milhões; (ii) Ajuste metodológico caixa/competência de R$ 3.115,6 milhões; e (iii) discrepância estatística de R$ -1.758,1 milhões.

Ressalte-se, contudo, que a referida diferença dos resultados primários com relação ao PIB é de 0,09%, composta, respectivamente, de 0,07% referente ao ajuste metodológico de Itaipu; 0,05% correspondente a ajuste metodológico de caixa/competência; e (iii) -0,03% alusivo a discrepância estatística.

A propósito da discrepância estatística entre as metodologias de apuração de resultado primário, mencione-se o Acórdão 1.712/2017-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Vital do Rêgo, que recomendou ao Bacen e à STN a adoção de providências com vistas a miniminar essa divergência entre as apurações do resultado primário do Governo Central.

Segundo o Bacen, a discrepância identificada decorre, basicamente: (i) dos recebimentos de amortizações de contratos de Itaipu junto à União, que já são explicitados como ajuste metodológico nas estatísticas divulgadas pela STN; (ii) da apropriação diferenciada, por parte do Bacen (regime de competência) e da STN (regime de caixa), de despesas com equalização de taxas junto aos bancos oficiais; e (iii) de movimentações, na Conta Única, de algumas entidades e empresas não integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, a exemplo de Companhias Docas.

De acordo com aquela autarquia, a discrepância estatística dos resultados fiscais no Brasil entre as metodologias "abaixo da linha" e "acima da linha" de 0,09% do PIB está abaixo da observada pelo Fundo Monetário Internacional para a maioria dos países, em torno de 0,2% e 0,6% do PIB.

Na esteira da questão, veio a lume o Acórdão 2.783/2017-TCU-Plenário (relatoria min. Vital do Rêgo), o qual, em face da constatação de discrepância estatística do resultado primário das estatais federais "acima da linha" e "abaixo da linha", deliberou recomendação ao Bacen e à Secetaria de Coordenação e Governança das Estatais do Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (Sest/MP) para elaboração de demonstrativo mensal dessa discrepância estatística.

Com relação ao assunto, o Bacen informou que o resultado primário "abaixo da linha" das empresas estatais federais não financeiras em 2017, apurado pela autarquia, foi deficitário em R$ 952 milhões, enquanto o resultado "acima da linha", apurado pela Sest foi deficitário em R$ 852 milhões, o que resultou em diferença entre as duas metodologias de resultado primário das estatais de R$ 100 milhões.

O Bacen apontou como uma das causas dessa diferença o uso de critérios distintos (caixa e competência) na apropriação de receitas e despesas. Acrescentou que outra fonte de discrepância é a movimentação de recursos de empresas estatais federais por meio da Conta Única do Tesouro Nacional. O Bacen alegou que, nas estatísticas fiscais por ele apuradas, essa movimentação afeta o resultado das empresas estatais federais e do Governo Central de forma contrária, ou seja, respectivamente, o recebimento de recursos (pagamento de obrigações) de empresas estatais por meio da Conta Única, por exemplo, acaba sendo registrado como superávit (déficit) do Governo Central, e não da empresa estatal federal.

Segundo informação da Sest, o fluxo líquido de recursos das empresas estatais federais movimentados na Conta Única foi deficitário em R$ 79 milhões. Excluindo-se esse efeito, a discrepância entre os dois resultados apurados para o segmento de empresas estatais federais em 2017 passaria a R$ 179 milhões.

Por fim, o Bacen concluiu que a discrepância estatística entre os resultados "acima" e "abaixo da linha" das empresas estatais federais representou, em 2017, aproximadamente 0,002% do PIB e cerca de 0,12% do fluxo de receitas e despesas primárias previstas no ano para aquelas empresas, ou 0,003% do PIB e 0,22% do fluxo de receitas primárias quando se exclui o efeito de movimentações na Conta Única.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Condições em que se deu a meta de resultado primário da União em 2017

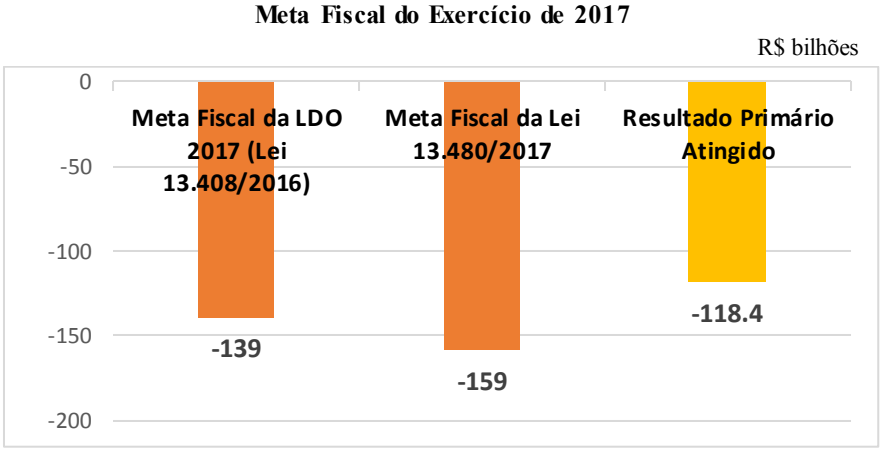
Planejamento, transparência, prevenção de riscos e correção de desvios estão entre os pressupostos da gestão fiscal responsável, nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Tais pressupostos visam preservar o equilíbrio das contas públicas, de forma a controlar o endividamento público.

Para tanto, são previamente definidas e amplamente divulgadas, por meio da lei de diretrizes orçamentárias, as metas de resultado entre receitas e despesas primárias, entendidas como aquelas que efetivamente afetam o nível de endividamento público. Em razão de sua relevância como instrumento de planejamento, transparência e controle fiscal, a possibilidade de cumprimento dessas metas deve ser verificada bimestralmente ao longo do exercício, de modo que providências corretivas possam ser tempestivamente tomadas, em especial a limitação de empenho e movimentação financeira, prevista no art. 9º da LRF e disciplinada a cada ano pela LDO.

Como medida da capacidade do governo de arcar com os juros de sua dívida sem ter de recorrer a novos empréstimos, o resultado primário, a despeito de suas eventuais limitações conceituais e metodológicas, ainda é um indicador oficial básico da situação econômico-financeira do governo. Por princípio, esse resultado deve depender essencialmente dos níveis de arrecadação e gastos públicos. Em face disso, o exercício pleno da capacidade tributária, inclusive com ações de combate à sonegação, bem como o controle das despesas e das renúncias de receitas são instrumentos-chave no modelo de gestão fiscal preconizado pela LRF.

Obviamente que os efeitos da conjuntura econômica não podem ser desprezados ao se analisar esse indicador, razão pela qual o cumprimento da meta de resultado primário somente fará sentido econômico, em qualquer tempo e lugar, se de fato decorrer do efetivo esforço fiscal do governo. Medidas atípicas, com impactos primários significativos, quase sempre são percebidas e mensuradas pelo mercado. Significa dizer que, no âmbito das finanças públicas, o realismo deve sempre prevalecer sobre o formalismo, para não comprometer a credibilidade do governo, em especial de sua política fiscal, afetando negativamente a confiança e as expectativas dos demais agentes econômicos.

Ante o exposto, verificou-se o cumprimento da meta de resultado primário tanto do setor público consolidado não financeiro quanto dos Orçamentos Fiscal e de Seguridade Social do Governo Central estabelecida para 2017, consoante o art. 2° da Lei 13.408/2016 (LDO 2017), com redação dada pela Lei 13.480, de 13/9/2017, como demonstrado a seguir:



Fontes: LDO 2017 e Bacen.

4.1.2.2 Conformidade do Contingenciamento

A presente seção contempla, para fins de análise da conformidade financeira e orçamentária, o atendimento dos critérios e cálculos que serviram de base para a definição dos limites de empenho definidos na LRF e LDO, além das manifestações relevantes desta Corte de Contas nos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

processos de acompanhamento da programação das receitas e despesas primárias realizados no 1º, 2º, 3º, 4º e 5º bimestres de 2017, com vistas ao atingimento da meta fiscal do exercício de 2017.

O art. 9º da LRF estabelece que, se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

O art. 58, §§ 1º e 2º, da Lei 13.408/2017 (LDO 2017), por sua vez, dispõe que a limitação de empenho e movimentação financeira deverá ser proporcional à participação de cada um no conjunto das dotações orçamentárias iniciais classificadas como despesas primárias discricionárias, identificadas na Lei Orçamentária de 2017, excluídas as atividades dos Poderes Legislativo e Judiciário, do MPU e da DPU constantes do Projeto de Lei Orçamentária de 2017 e as despesas custeadas com recursos de doações e convênios. No entanto, caso a estimativa atualizada de receita primária líquida de transferências constitucionais e legais seja inferior àquela estimada no PLOA 2017, acarretará contingenciamento das atividades dos demais Poderes apenas na proporção de tal frustração.

Por último, o art. 3°, inciso IV, alínea "a", da Resolução-TCU 142/2001 determina a realização de acompanhamento bimestral da execução orçamentária e financeira da União pelo TCU.

Para verificação da conformidade do contingenciamento, foram elaboradas três questões de auditoria: 1) Os critérios e cálculos que serviram de base para a definição dos limites de empenho são condizentes com a LRF e a LDO? 2) Considerando-se as análises procedidas em relação às receitas e às despesas primárias, o Poder Executivo estimou suficientemente o valor a ser contingenciado? e 3) A base contingenciável foi apurada de acordo com a LDO?

Importante observar que a conformidade da condução da programação orçamentária e do contingenciamento foi acompanhada, ao longo de 2017, por meio dos seguintes processos de fiscalização, todos de relatoria do Ministro Vital do Rêgo: TC 010.410/2017-1 (1° bimestre), TC 014.981/2017-3 (2º bimestre), TC 021.267/2017-0 (3º bimestre), TC 028.316/2017-7 (4º bimestre) e TC 033.087/2017-2 (5º bimestre). Como resultado, o Plenário desta Corte de Contas proferiu os seguintes acórdãos: 1.710/2017, 1.712/2017, 2.208/2017, 2.783/2017 e 218/2018.

No decorrer desses cinco acompanhamentos, não foram detectadas irregularidades no que concerne aos critérios e cálculos que serviram de base para a definição dos limites de empenho ou no que diz respeito à apuração da base contingenciável, bem como no que se refere às estimativas dos valores a serem contingenciados, a partir das análises das receitas e das despesas primárias.

Não obstante, foi expedido alerta, além de determinações e recomendações, aos órgãos centrais envolvidos no processo com o objetivo de promover melhorias nas estimativas e projeções contidas nos relatórios de avaliação de receitas e despesas primárias.

No acompanhamento relativo ao 2º bimestre de 2017, foi verificada a utilização de identificador de resultado primário relativo a despesas obrigatórias em categorias de programação de despesas tipicamente discricionárias, especificamente no âmbito da programação orçamentária da Defensoria Pública da União, em desacordo ao que determina o art. 7º, § 4º, inciso II, alínea "a" e o Anexo III da Lei 13.408/2016 (LDO 2017).

Necessário ressalvar, contudo, que eventual retificação na classificação de indicador de resultado primário apontada na mencionada programação de responsabilidade da DPU traria efeitos reduzidos sobre a distribuição de limites de empenho e movimentação financeira aos órgãos dos Poderes, MPU e DPU, uma vez que esta ação é classificada como atividade, excluída, portanto, do cálculo da base contingenciável total, conforme dispõe o art. 58, § 1º, inciso I, e § 2º da LDO 2017.

Ainda, assim, como resultado das análises procedidas, foi prolatado o Acórdão 1.712/2017-TCU-Plenário, que, em seu item 9.2, determinou à Secretaria de Orçamento Federal, em

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

conjunto com a Defensoria Pública da União, que efetuassem a revisão da classificação orçamentária, quanto ao indicador de resultado primário, de despesas tipicamente discricionárias, a exemplo de locação de imóveis e contratação de serviços complementares à atividade-fim do órgão.

Em complemento, no item 9.3 foi feita determinação à SOF para que efetuasse a revisão, no âmbito de todo o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União de 2017, da classificação orçamentária, quanto ao indicador de resultado primário referente às despesas de caráter tipicamente discricionário.

A DPU interpôs embargos de declaração em face da determinação contida no item 9.2 Acórdão 1.712-TCU-Plenário. Contudo, a decisão desta Corte de Contas, por meio do Acórdão 2.205/2017-TCU-Plenário, foi no sentido de conhecer dos embargos de declaração opostos pela DPU, para, no mérito, rejeitá-los, mantendo inalterado o Acórdão 1.712/2017-TCU-Plenário. Posteriormente, a DPU interpôs pedido de reexame, ainda em análise nesta Corte de Contas.

Durante a fiscalização concernente ao 2º bimestre, apurou-se também que a maior parte das receitas concernentes às concessões e permissões estava prevista para ser realizada apenas no último bimestre do exercício, apesar de as estimativas estarem condizentes com o cronograma de realização previsto. Segundo as informações apresentadas pela Secretaria do Tesouro Nacional, do montante total de R$ 28 bilhões em receitas previstas, R$ 11 bilhões teriam previsão de ocorrer apenas em novembro de 2017 e R$ 8,3 bilhões em dezembro de 2017.

Em complemento, as receitas com novas concessões dependiam da conclusão dos leilões de aeroportos, usinas hidrelétricas e campos e blocos de exploração de petróleo. Em razão do volume de recursos inserido nessa rubrica, das diversas etapas que precisariam ser concluídas para que essas receitas, de fato, fossem realizadas em 2017, tornava-se imperativo um acompanhamento simultâneo e sistemático das diversas etapas, com respectivos cronogramas, necessárias à realização dessas receitas.

Como resultado, o Exmo. Ministro Vital do Rêgo, por meio de despacho proferido em 11/7/2017, emitiu alerta ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Ministério da Fazenda acerca do risco de não atingimento da meta fiscal, considerando os elevados montantes de previsão de receitas de concessões concentradas no último bimestre, pendentes do cumprimento de diversas etapas que poderiam não ser concluídas no exercício de 2017, e o tempo exíguo para adoção de medidas alternativas de compensação via limitação da execução orçamentária e financeira ou elevação de outras receitas.

Por ocasião do acompanhamento referente ao 3º bimestre, foi apontado que a situação de risco relatada no bimestre anterior e que culminou na emissão de alerta permanecia inalterada, tendo em vista que apenas os leilões dos aeroportos estariam em fase avançada.

As análises efetuadas também demonstraram a necessidade de reavaliação da previsão de arrecadação com o Programa Especial de Regularização Tributária (Pert) de R$ 13 bilhões para 2017, em razão da não factibilidade da arrecadação estimada do Programa, tendo a vista o valor provisório de arrecadação, no montante de R$ 1,8 bilhão, realizado até 31/8/2017.

Nesse sentido, no Acórdão 2.208/2017-TCU-Plenário, foi feita determinação à Secretaria de Orçamento Federal e à Secretaria do Tesouro Nacional para que procedessem à reavaliação da previsão de arrecadação com o Pert para 2017, tendo em vista a arrecadação provisória abaixo do esperado, além do comprometimento de se fazer nova estimativa por falta de parâmetros definitivos, conforme informações apresentadas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Necessário observar que, no âmbito da avaliação fiscal relativa ao 4° bimestre, foram apontadas algumas medidas de prudência adotadas pelo Governo. Em 13/9/2017, houve a alteração da meta deficitária de resultado primário inserida na Lei 13.408/2016 (LDO 2017), de R$ 139 bilhões para R$ 159 bilhões. A partir disso, foi possível recompor os limites dos demais Poderes e, no caso do Poder Executivo, como medida prudencial, o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Primárias do 4º bimestre recomendou a incorporação da ampliação indicada à constituição de reserva, tendo em vista a necessidade de confirmação do leilão das hidrelétricas. No curso desse processo, posteriormente, atestou-se que os leilões das hidrelétricas e as licitações de blocos para exploração de petróleo e gás natural apresentaram desempenho de arrecadação acima das expectativas.

Diante do exposto, considerando o atingimento da meta fiscal pelo Governo Federal em 2017, conforme tratado na seção 4.1.2.1 deste Relatório, não foram observadas irregularidades no que concerne aos critérios e cálculos que serviram de base para a definição dos limites de empenho e movimentação financeira, à apuração da base contingenciável, assim como nas estimativas dos valores a serem contingenciados, a partir das análises das receitas e das despesas primárias objeto da presente seção.

4.1.2.3 Receita Corrente Líquida

A Receita Corrente Líquida (RCL), definida no art. 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal, representa o total das receitas correntes arrecadadas em um período de doze meses, deduzido, no caso da União, dos seguintes valores: transferências constitucionais a estados e municípios, contribuições para financiamento da seguridade social (apenas aquelas previstas nos incisos I, alínea "a", e II do art. 195 da Constituição Federal) e contribuições para o Programa de Integração Social (PIS) e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep).

O montante da RCL é o denominador comum de vários limites da Lei de Responsabilidade Fiscal. Sobre esse denominador são calculados os percentuais de despesas com pessoal, de operações de crédito, de dívida, de garantias e contragarantias, bem como o montante da reserva de contingência que deve ser consignado na lei orçamentária anual. O Poder Executivo e os órgãos dos demais Poderes divulgam quadrimestralmente, nos Relatórios de Gestão Fiscal (RGFs), a sua situação em relação aos limites para eles estipulados.

No contexto da verificação da RCL, caso não sejam cumpridos os limites, podem ocorrer desdobramentos como corte de pessoal, de serviços terceirizados ou a necessidade de redução de outras despesas correntes. Portanto, é de fundamental importância a precisa identificação de seu montante.

A LRF determina que a verificação do cumprimento desses limites seja quadrimestral, englobando os dados dos últimos doze meses. Assim, os dados do 1º quadrimestre correspondem aos valores do período de maio do ano anterior a abril do exercício de apuração, os do 2º quadrimestre, de setembro do ano anterior a agosto do ano de apuração e os dados do 3º quadrimestre englobam todos meses do exercício de apuração.

Em consonância com essas determinações, a Secretaria do Tesouro Nacional publica, quando concluído o quadrimestre, o cálculo a Receita Corrente Líquida do período.

O TCU, por sua vez, verifica o cálculo nos processos de acompanhamento dos RGFs publicados pelos órgãos. Referentes ao exercício de 2017, houve os seguintes processos de monitoramento: TC 018.236/2017-0, TC 028.551/2017-6 e o TC 004.090/2018-7, os três de relatoria do Ministro Vital do Rêgo. Nesses processos, todos os questionamentos referentes ao cálculo da RCL foram devidamente respondidos pela STN.

Todavia, em relação ao cálculo da RCL do 3º quadrimestre de 2016 (questão relatada no TC 002.911/2017-5, de relatoria do Ministro Bruno Dantas), foi necessária a sua retificação, o que ocorreu em junho de 2017. Dado que a apreciação das Contas do Presidente da República referente ao exercício de 2016 ocorreu em 28/6/2017, na forma do Acórdão 1.320/2017-TCU-Plenário (relatoria min. Bruno Dantas), não foi possível mencionar a referida retificação naquela oportunidade.

O valor da RCL inicialmente publicado era superior ao retificado em R$ 12,5 bilhões. De posse do valor retificado, a equipe recalculou para todos os órgãos, bem como para o Poder Executivo, a relação entre a Despesa Líquida com Pessoal (DLP) e a RCL, assim como as relações entre

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

operações de crédito e RCL e garantias e RCL, considerando-se como numeradores os valores da despesa líquida de pessoal, das operações de crédito e das garantias informados nos respectivos RGFs e, como denominador, o valor retificado da RCL. Os percentuais apurados foram ligeiramente superiores aos publicados, pois a RCL foi reduzida em 2%. Ainda assim, os limites de alerta, prudencial (art. 22 da LRF) e máximo (art. 20 da LRF) referentes às despesas com pessoal dos três Poderes e do Ministério Público da União, bem como os limites de operações de crédito e de garantias (Resolução-SF 84/2007) foram cumpridos no 3º quadrimestre de 2016.

Uma vez que os limites foram cumpridos mesmo considerando os valores retificados, o item 1.6.4 do Acórdão 2.844/2017-TCU-Plenário, em atenção ao princípio da economicidade, dispensou a republicação dos Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2016.

Receita Corrente Líquida – 2013 a 2017

R$ milhões

Especificação	2013	2014	2015	2016	2017
Receita Corrente (I)	**1.219.646**	**1.243.280**	**1.282.515**	**1.360.550**	**1.407.900**
Receita Tributária	376.042	400.547	424.675	458.723	464.984
Receita de Contribuições	642.689	670.990	688.387	729.915	799.733
Receita Patrimonial	85.183	82.395	65.809	74.107	99.908
Receita Agropecuária	26	27	28	22	19
Receita Industrial	925	582	626	842	881
Receita de Serviços	49.545	41.621	43.886	40.478	38.325
Transferências Correntes	733	774	1.116	1.162	1.387
Receitas Correntes a Classificar	0	0	9.234	6.901	-34.593
Outras Receitas Correntes	64.502	46.344	48.754	48.400	37.255
Deduções (II)	**563.552**	**601.702**	**607.992**	**650.620**	**680.646**
Transf. Constitucionais e Legais	202.276	217.281	213.971	239.331	239.656
Contrib. Emp. e Trab. p/ Seg. Social	297.744	319.236	325.682	341.858	361.222
Contrib. Plano Seg. Social do Servidor	10.170	10.916	11.926	12.425	13.729
Compensação Financeira RGPS/RPPS	4	6	42	49	53
Contr. p/ Custeio Pensões Militares	2.171	2.343	2.650	2.930	3.343
Contribuição p/ PIS/Pasep	51.187	51.920	53.722	54.028	62.643
Receita Corrente Líquida (III) = (I - II)	**656.094**	**641.578**	**674.523**	**709.930**	**727.254**

Fonte: Siafi.

A tabela anterior apresenta, em valores nominais, os montantes que deram origem à RCL do 3º quadrimestre dos últimos cinco exercícios. Por sua análise, verifica-se que a RCL correspondeu em média a 52% da Receita Corrente da União. Essa, por sua vez, é essencialmente composta pela receita de contribuições (54% em média) e pela receita tributária (33%). As principais deduções foram a contribuição dos trabalhadores e a dos empregadores sobre a folha de salários, em média 53% do total deduzido e as transferências constitucionais e legais (36%).

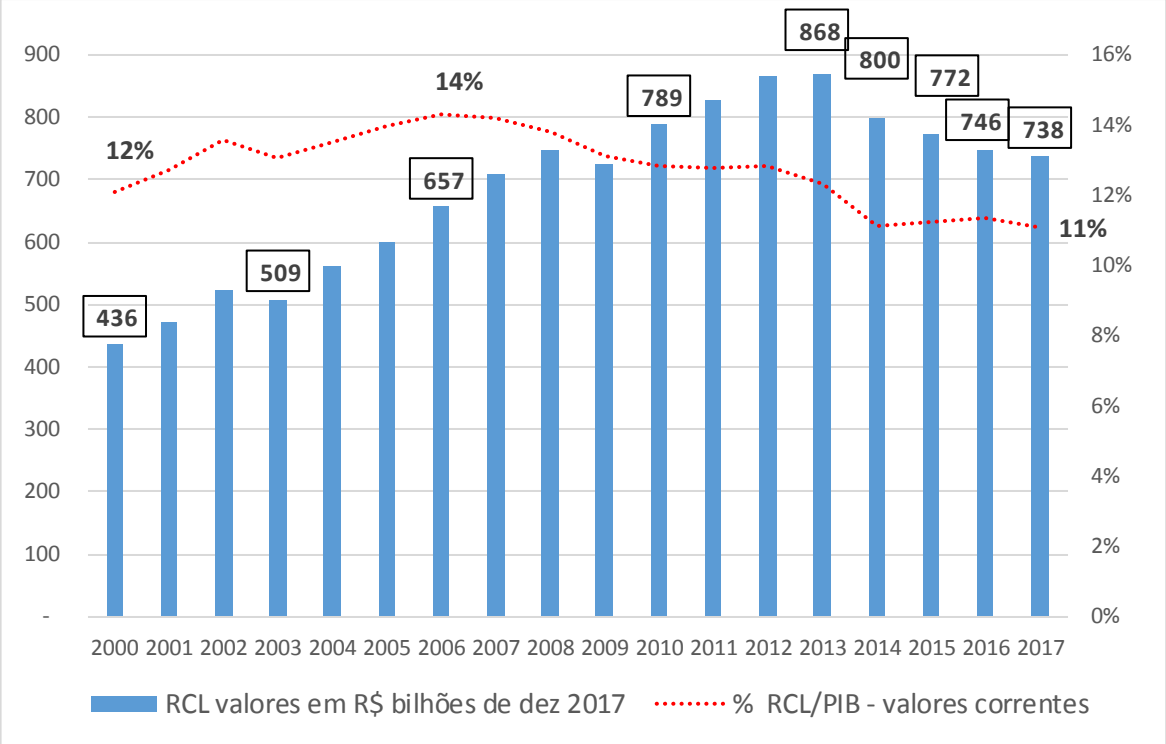
Em relação a 2016, em termos nominais, a Receita Corrente em 2017 apresentou um crescimento de R$ 47 bilhões, ou seja, de 3%, e as Deduções aumentaram cerca de R$ 30 bilhões, ou 5%. A Receita Corrente Líquida, assim, cresceu aproximadamente R$ 17 bilhões, ou 2%, em relação a 2016.

Essas análises, entretanto, ativeram-se à evolução da receita em termos correntes, sem considerar os efeitos inflacionários. O gráfico seguinte incorpora esses efeitos e apresenta a Receita Corrente Líquida, de 2000 a 2017, atualizada pelo IPCA a preços de dezembro de 2017.

Receita Corrente Líquida

R$ bilhões (Valores de Dezembro de 2017) e % do PIB

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.



Fontes: IBGE, STN e Siafi.

É interessante observar que, desde a vigência da LRF até 2012, a RCL apresentou crescimento real em praticamente todos os exercícios. Nos anos de 2012 e 2013 ela manteve praticamente o mesmo valor real. A partir de 2014, no entanto, os valores são todos decrescentes em relação ao valor real do exercício anterior. O decréscimo de 2014 – o mais significativo – foi de 7,8%; o de 2015, de 3,5%; o de 2016, de 3,3% e o decréscimo real de 2017 foi de 1,1%.

O gráfico incorpora, ainda, a evolução da RCL em relação ao PIB (valores correntes), sendo importante observar que, em todos os exercícios, o percentual esteve entre 11% e 14% do PIB, enquanto que a partir de 2014 permanece estável em torno de 11%.

4.1.2.4 Despesas com Pessoal

O art. 169 da Constituição Federal determina que a "despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar". A regulamentação vigente desse artigo é aquela definida pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que estabeleceu, nas esferas federal, estadual, distrital e municipal, limites individualizados para Poderes e órgãos autônomos, calculados em razão do total da receita corrente líquida das respectivas esferas. A RCL da União é analisada na seção 4.1.2.3 deste relatório.

Conforme disposição do art. 19 da LRF, a despesa líquida com pessoal, em cada período de apuração, não poderá exceder, no caso da União, 50% da receita corrente líquida. Esse percentual, nos termos do art. 20 da sobredita Lei, foi distribuído entre os Poderes da seguinte forma: (a) 2,5% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União; (b) 6% para o Judiciário; (c) 40,9% para o Executivo, incluído o percentual de 3% para as despesas previstas nos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição (Poder Judiciário e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, além da Defensoria Pública dos Territórios, e polícias civil e militar, corpo de bombeiros militar do Distrito Federal e Fundo Constitucional do Distrito Federal) e no art. 31 da Emenda Constitucional 19/1998 (servidores dos ex-Territórios do Amapá e de Roraima); e (d) 0,6% para o Ministério Público da União.

Os citados limites são globais, pois os limites das despesas com pessoal por Poder e órgão autônomo são estabelecidos individualmente, conforme estabelecido no art. 20 da LRF. Ou seja, cada

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

tribunal tem um limite individualizado, assim como os órgãos do Poder Legislativo e as despesas identificadas no limite apartado de 3% do Poder Executivo (item "c" do parágrafo anterior).

As despesas contidas no limite apartado de 3% apresentam limites específicos para o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT); o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), os servidores do ex-Territórios do Amapá e de Roraima; e o custeio de algumas despesas do Distrito Federal.

As despesas do DF referem-se à organização e manutenção da polícia civil, militar e corpo de bombeiros militar do DF e à assistência financeira para execução de serviços públicos de saúde e educação. A sistemática de transferência dos recursos ao Distrito Federal foi regulamentada pela Lei 10.633/2002, que criou o Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF). De acordo com o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) das Despesas da União com o Distrito Federal, a despesa líquida com pessoal, em 2017, foi de R$ 10 bilhões.

As despesas líquidas com pessoal da administração pública federal são analisadas pelo TCU a partir da consolidação dos RGFs publicados pelos órgãos. O objetivo do acompanhamento é examinar o cumprimento dos limites individualizados das despesas com pessoal por Poder e órgão autônomo.

Nos diversos aspectos verificados pelo Tribunal nos RGFs, destaca-se o atendimento ao limite prudencial da despesa com pessoal, que determina que, se o Poder ou órgão exceder a 95% do limite individualizado da despesa no final do quadrimestre, segundo o parágrafo único do art. 22 da LRF, deverá incorrer nas vedações para aumento da despesa com pessoal, a exemplo da concessão de vantagens, da criação de cargo, emprego ou função, do provimento de cargos públicos, admissão ou contratação de pessoal.

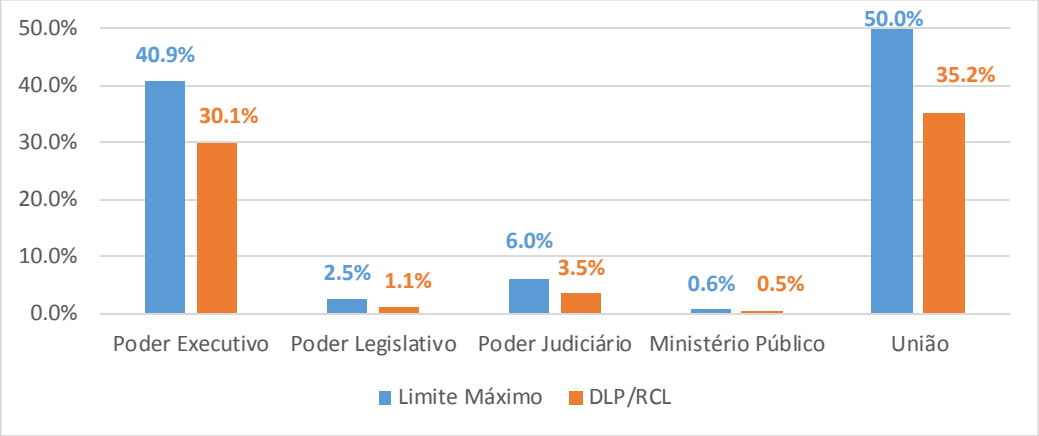
Referente ao exercício de 2017, houve os seguintes processos de acompanhamento: TC 018.236/2017-0, TC 028.551/2017-6 e TC 004.090/2018-7, os três da relatoria do Ministro Vital do Rêgo. Nos processos de 2017, verificou-se que todos os órgãos individualmente cumpriram os limites prudencial e máximo da despesa com pessoal, ressalvando-se, no entanto, que foram considerados como limites dos órgãos da Justiça do Trabalho aqueles fixados no Ato Conjunto TST/CSJT 12/2015, cuja legalidade encontra-se ainda sob análise deste Tribunal. Esses dados individualizados estão disponíveis no sítio da Secretaria do Tesouro Nacional (https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf) em cumprimento ao art. 141 da Lei 13.408/2016 (LDO 2017). As ressalvas em relação ao limite ora em vigor das despesas com pessoal dos Tribunais Regionais do Trabalho também são explicitadas nos processos citados.

O gráfico seguinte apresenta em termos globais os limites dos Poderes e o percentual alcançado da despesa líquida com pessoal (DLP) em relação à RCL no exercício de 2017.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Limites das Despesas com Pessoal por Poder e Percentual Realizado em 2017

% da RCL



Fonte: RGFs do 3º quadrimestre de 2017.

Dos valores apresentados, verifica-se que em 2017 os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e o Ministério Público da União, analisados de maneira consolidada, respeitaram os limites de despesa com pessoal estabelecidos pelos arts. 20 e 22 da LRF, quais sejam: limites máximo (50% da RCL) e prudencial (95% do limite máximo ou 47,5% da RCL), respectivamente.

Cabe ressaltar que, enquanto o Poder Executivo e o conjunto dos órgãos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário apresentaram despesas com pessoal em valores significativamente inferiores aos limites estabelecidos na LRF, o montante das despesas do Ministério Público se aproximou do limite de alerta. Tal limite representa 90% do limite global do Poder ou órgão, conforme previsto no art. 59, § 1º, inciso II, da mesma Lei. Logo, o Ministério Público detém uma margem para crescimento da despesa com pessoal de apenas 4% para atingimento desse limite.

Em consonância com os arts. 18 e 19 da LRF, o valor da despesa com pessoal utilizado para apuração do limite não coincide com o total de gastos da União discriminados no grupo de despesa denominado "Pessoal e Encargos Sociais". Isso se justifica essencialmente pelo fato de o § 1º do art. 19 da LRF permitir a dedução de algumas despesas contabilizadas no grupo, tais como aquelas decorrentes de decisão judicial e de incentivos a programas de demissão voluntária.

A seguir, são apresentados os valores consolidados da execução da despesa com pessoal da União em 2016 e 2017, bem como as respectivas deduções e a despesa líquida com pessoal (DLP), que serve de base para a apuração do cumprimento do limite.

Demonstrativo da Despesa Líquida com Pessoal da União – 2016 e 2017

R$ milhões

Discriminação	Despesa Empenhada em 2017	Despesa Empenhada em 2016	Variação 2017/2016
Despesa Bruta com Pessoal (I)	**305.303**	**277.646**	**9,96%**
Pessoal Ativo	175.374	160.828	9,04%
Pessoal Inativo e Pensionistas	129.451	116.426	11,19%
Outras despesas com pessoal decorrentes de contratos de terceirização (LRF, art. 18, § 1º)	478	392	21,97%
Despesas não Computadas (art. 19, § 1º, da LRF) (II)	**-49.211**	**-46.933**	**4,85%**
(-) Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	-876	-549	59,55%
(-) Decorrentes de Decisão Judicial	-7.785	-8.317	-6,40%
(-) Despesas de Exercícios Anteriores	-2.716	-2.181	24,54%
(-) Inativos com Recursos Vinculados	-37.835	-35.887	5,43%

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

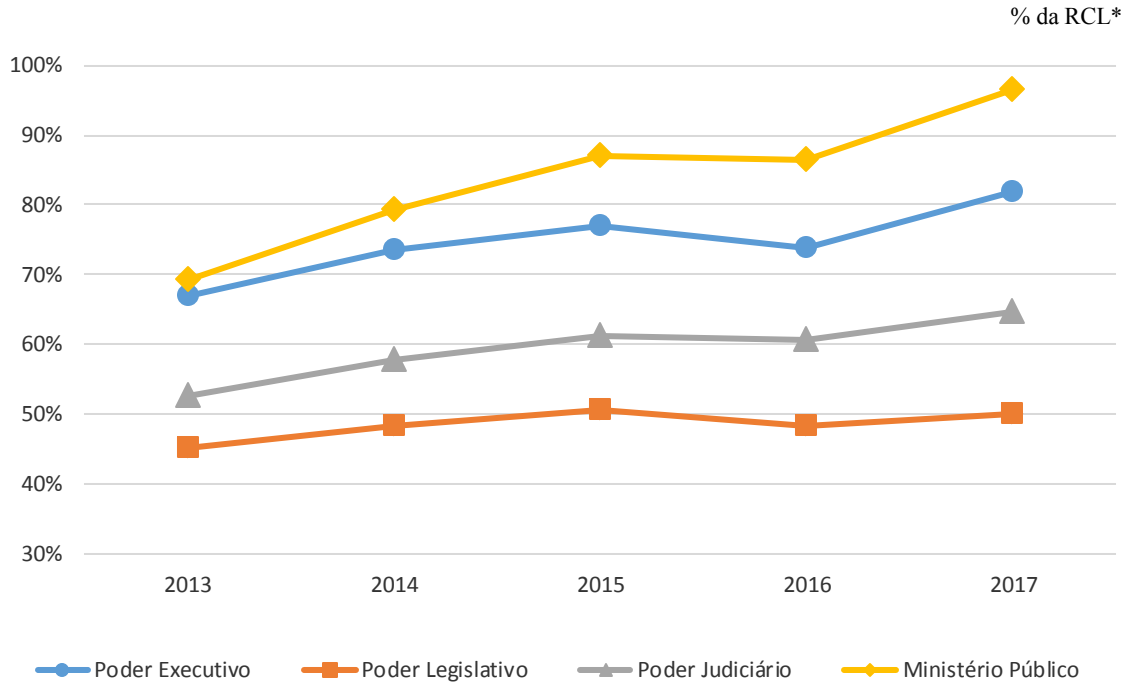
Discriminação	Despesa Empenhada em 2017	Despesa Empenhada em 2016	Variação 2017/2016
Total da Despesa Líquida com Pessoal (III) = (I - II)	**256.092**	**230.713**	**11,00%**
Receita Corrente Líquida – RCL (IV)	**727.254**	**709.930**	**2,44%**
% do Total da Despesa Líquida com Pessoal sobre a RCL (V) = [(III) / (IV)] x 100%	**35,21%**	**32,50%**	**8,36%**
Limite Máximo - 50,00% da RCL	**363.627**	**354.965**	**2,44%**
Limite Prudencial - 47,50% da RCL	**345.446**	**337.217**	**2,44%**

Fonte: RGFs do 3º quadrimestre de 2017 e de 2016

A despesa líquida com pessoal (despesa bruta menos despesas não computadas) apresentou elevação, em termos correntes, de R$ 25 bilhões em relação aos gastos em 2016, ou seja, de 11%. Com os valores deflacionados, tem-se que a DLP cresceu, em termos reais, 8% em 2017. Como o crescimento da RCL não acompanhou o crescimento dessa despesa, o indicador DLP/RCL passou de 32,5% em 2016 para 35,21% em 2017.

O gráfico a seguir apresenta a evolução real da despesa líquida com pessoal em relação aos limites de alerta previstos na LRF nos últimos cinco anos. O limite de alerta corresponde a 90% do limite global por Poder ou órgão.

Evolução do Comprometimento dos Limites de Despesa com Pessoal



Fonte: RGFs dos 3º quadrimestres de 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017.

*Os limites de despesa com pessoal são estabelecidos individualmente por Poder e órgão autônomo, conforme o art. 20 da LRF, o que torna a apresentação por Poder uma visão global da administração pública federal. Os limites considerados no cálculo foram aqueles previstos no art. 59, §1º, inciso II, da LRF.

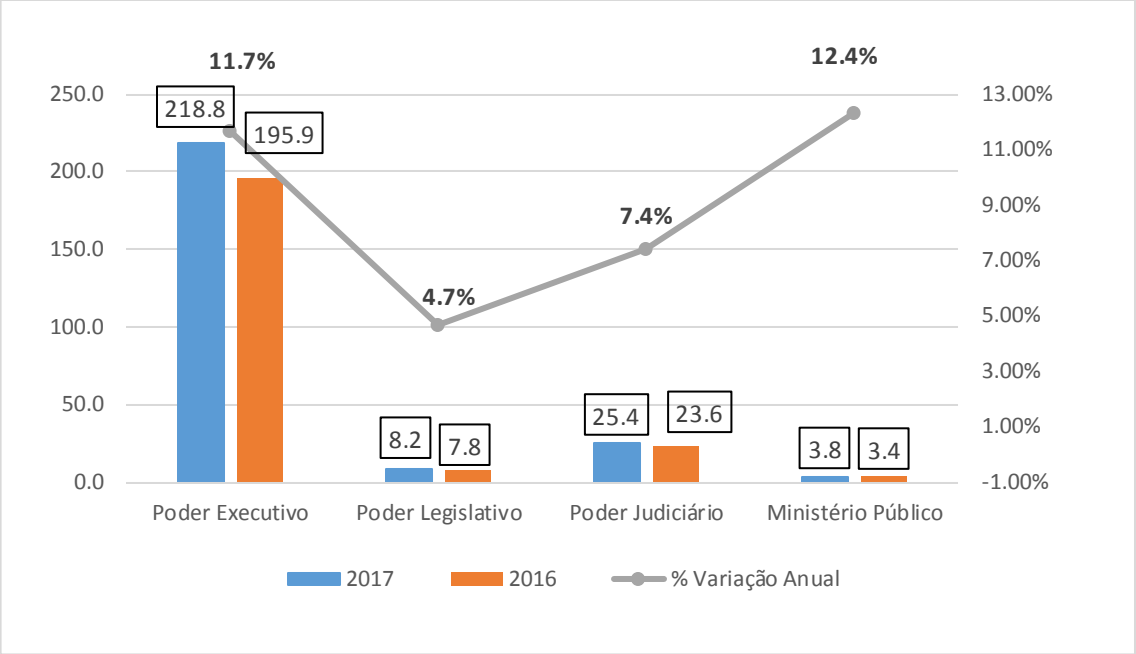
O gráfico demonstra que a redução real do comprometimento dos limites ocorrida em 2016 foi seguida de um significativo crescimento em 2017. Isso ocorreu porque o crescimento real da DLP foi superior ao crescimento real da RCL (esta última apresentou variação real negativa).

Em valores nominais, conforme apresentado no gráfico seguinte, a despesa líquida com pessoal do Ministério Público aumentou 12,36%, a do Poder Executivo, 11,7%, a do Judiciário, 7,4% e a do Legislativo, 4,7%. A variação do IPCA em 2017 foi de 2,95%.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Despesa Líquida com Pessoal da União por Poder – 2016 e 2017

R$ bilhões



Fonte: RGFs dos 3º quadrimestres de 2016 e 2017.

As despesas do Poder Executivo constituíram 85% da despesa líquida com pessoal da União (R$ 219 bilhões), sendo que nesse valor estão incluídas as despesas do TJDFT, do MPDFT, aquelas relativas a servidores dos ex-Territórios do Amapá e de Roraima; e as despesas com pessoal custeadas com recursos do FCDF. Excluindo essas despesas, tem-se que as despesas do Poder Executivo foram da ordem de R$ 206 bilhões, o que significou um aumento nominal de 12,5% em relação a 2016, conforme apresentado na tabela seguinte.

União – Poder Executivo – Demonstrativo da Despesa com Pessoal – 2016 e 2017

R$ milhões

	2017	2016	Variação Nominal	Variação Percentual
Despesa Bruta com Pessoal (I)	**243.529**	**220.669**	**22.861**	**10,4%**
Pessoal Ativo	132.707	120.439	12.268	10,2%
Pessoal Inativo e Pensionistas	110.408	99.901	10.507	10,5%
Outras despesas com pessoal decorrentes de contratos de terceirização (§ 1º do art. 18 da LRF)	414	328	86	26,2%
Despesas não Computadas (§ 1º do art. 19 da LRF) (II)	**37.934**	**37.951**	**-16**	**0,0%**
Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	622	360	262	72,8%
Decorrentes de Decisão Judicial	7.763	8.292	-529	-6,4%
Despesas de Exercícios Anteriores	1.004	1.366	-363	-26,6%
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	28.545	27.932	614	2,2%
Despesa Líquida com Pessoal (III) = (I – II)	**205.595**	**182.718**	**22.877**	**12,5%**

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do Poder Executivo de 2017 e 2016

Diante do significativo crescimento da DLP (12,5%), foram solicitadas ao Poder Executivo informações pormenorizadas acerca dos motivos desse aumento. As informações obtidas revelaram que os motivos são decorrentes dos reajustes salariais aprovados em 2016 e 2017, consoante análise apresentada na seção 4.1.1.8 deste Relatório, que trata do Novo Regime Fiscal.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

4.1.2.5 Disponibilidades de Caixa e Inscrição em Restos a Pagar

O art. 42 da LRF e o item 9.3 do Acórdão 2.354/2007-TCU-Plenário (relatoria Ministro Ubiratan Aguiar) vedam a inscrição de restos a pagar não processados (RPNP) sem suficiente disponibilidade de caixa. O inciso III do art. 55 da LRF determina também que nos Relatórios de Gestão Fiscal (RGFs) dos Poderes e órgãos da administração pública federal do 3º quadrimestre de cada exercício sejam incluídos demonstrativos das disponibilidades em 31 de dezembro e da inscrição das despesas em restos a pagar.

A partir do exercício de 2015, em cumprimento às determinações da 6ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), aprovada pela Portaria-STN 553/2014, esses dois demonstrativos foram consolidados em um único, denominado "Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar". Essa consolidação foi mantida na 7ª edição do MDF, válida para o exercício de 2017.

O demonstrativo visa dar transparência ao montante disponível para inscrição em restos a pagar de despesas não liquidadas no exercício, pois, de acordo com as normas vigentes para a União, a inscrição de restos a pagar não processados deve ser inferior à disponibilidade de caixa líquida. A apuração dessas disponibilidades deve ser realizada sob o ponto de vista estritamente fiscal, demonstrando se o órgão possui liquidez para arcar com todas as obrigações financeiras

Conceitualmente, a disponibilidade de caixa bruta deve ser composta por ativos de alta liquidez, para os quais não existam restrições ao uso imediato. Por outro lado, as obrigações financeiras representam os compromissos assumidos com fornecedores e prestadores de serviços, incluídos os depósitos de diversas origens, os restos a pagar processados e os restos a pagar não processados de exercícios anteriores.

Da disponibilidade bruta são deduzidos os restos a pagar processados e não processados de exercícios anteriores, os restos a pagar processados do exercício e as outras obrigações financeiras, chegando-se, então, à disponibilidade líquida antes da inscrição dos restos a pagar não processados do exercício.

O Tribunal de Contas da União verifica, anualmente, nos acompanhamentos dos RGFs do 3º quadrimestre, os valores publicados nos demonstrativos e apura o cumprimento da vedação do art. 42 da LRF, combinada com o item 9.3 do Acórdão 2.354/2007-TCU-Plenário. Todos os Poderes e órgãos autônomos, conforme estabelecido no art. 20 da LRF, devem publicar Demonstrativo das Disponibilidades de Caixa e dos Restos a Pagar (Anexo V do Relatório de Gestão Fiscal).

Para o exercício de 2017 o cumprimento da vedação contida no art. 42 da LRF, combinada com o item 9.3 do Acórdão 2.354/2007-TCU-Plenário, foi verificado no âmbito do processo TC 004.090/2018-7, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo. A respectiva deliberação (Acórdão 883/2018-TCU-Plenário) considerou a inscrição de restos a pagar dos órgãos e Poderes autônomos da União regular e compatível com as disponibilidades de caixa apuradas em 31/12/2017.

A tabela seguinte apresenta as disponibilidades e as obrigações financeiras dos órgãos. Esses valores foram consolidados a partir das informações constantes nos Demonstrativos da Disponibilidade de Caixa e de Restos a Pagar publicados pelo Poder Executivo, pelos órgãos autônomos do Poder Legislativo, pelos tribunais e órgãos autônomos do Poder Judiciário, pelo Ministério Público da União, pelo Conselho Nacional do Ministério Público e pela Defensoria Pública da União.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Disponibilidades de Caixa e RPNP do Exercício em 31/12/2017

R$ milhões

Poderes e Órgãos	Disponibilidade de Caixa Bruta	RPP de Exercícios Anteriores	RPP do Exercício	RPNP de Exercícios Anteriores	Demais Obrigações Financeiras	Disponibilidade de Caixa Líquida (Antes da Inscrição de RPNP do Exercício)	RPNP do Exercício	Disponibilidade após a Inscrição de RPNP
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)=(a-(b+c+d+e))	(g)	(h) = (f) - (g)
Poder Executivo*	**1.182.789,0**	**4.857,3**	**21.825,3**	**49.543,1**	**75.273,4**	**1.031.289,9**	**76.563,8**	**954.726,1**
Poder Legislativo	**1.443,3**	**11,7**	**3,0**	**44,9**	**16,6**	**1.367,1**	**157,3**	**1.209,8**
Câmara dos Deputados	925,7	5,3	0,7	8,2	4,5	907,0	73,2	833,8
Senado Federal	317,9	6,2	2,2	27,5	11,9	270,0	61,3	208,7
Tribunal de Contas da União	199,6	0,2	0,0	9,2	0,2	190,0	22,8	167,3
Poder Judiciário	**6.004,8**	**43,2**	**32,8**	**357,3**	**463,0**	**5.108,4**	**1.301,6**	**3.806,9**
Supremo Tribunal Federal	95,2	0,0	0,0	0,9	0,1	94,2	21,4	72,8
Conselho Nacional de Justiça	87,5	0,0	0,0	2,7	0,0	84,6	14,8	69,8
Superior Tribunal de Justiça	108,3	3,1	1,9	18,4	0,1	84,7	43,1	41,7
Superior Tribunal Militar	51,4	0,1	0,1	0,8	0,2	50,1	35,4	14,7
Justiça Federal	1.817,0	4,8	14,9	81,6	153,0	1.562,8	315,0	1.247,7
Justiça Eleitoral	1.365,8	5,7	7,4	80,3	180,5	1.091,9	180,8	911,1
Justiça do Trabalho	2.258,6	29,0	4,9	136,8	129,0	1.958,9	672,2	1.286,7
Tribunal de Justiça do DF e Territórios	221,1	0,5	3,5	35,9	0,0	181,2	18,9	162,3
Ministério Público da União	411,2	1,1	2,4	110,1	0,5	297,0	128,2	168,8
Conselho Nacional do Ministério Público	17,1	0,1	0,0	0,7	0,0	16,2	1,1	15,1
Defensoria Pública da União	96,8	0,0	0,0	8,2	0,6	88,0	50,3	37,7
Total	**1.190.665,3**	**4.913,5**	**21.863,5**	**50.056,2**	**75.753,5**	**1.038.078,6**	**78.151,9**	**959.926,7**

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2017 publicados pelos Órgãos.

Nota: RPP – Restos a Pagar Processados e RPNP – Restos a Pagar Não Processados.

*Nos dados do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo estão incluídos os dados da Defensoria Pública da União.

De acordo com essas informações, no conjunto dos órgãos, a disponibilidade líquida antes da inscrição dos RPNP do exercício era de R$ 1.038 bilhões, tendo sido inscritos R$ 78,1 bilhões em RPNP, isto é, em valores empenhados que não foram liquidados; restando, portanto, uma suficiência de caixa de cerca de R$ 960 bilhões.

A tabela a seguir apresenta comparativo entre 2016 e 2017, em que se observa crescimento de 5,1% na disponibilidade após a inscrição de RPNP. É interessante observar que esse crescimento foi superior ao da Disponibilidade de Caixa Bruta, que foi de 3%. Isso ocorreu devido à redução das demais obrigações financeiras (R$ 18 bilhões) e dos restos a pagar não processados de exercícios anteriores (R$ 3 bilhões) terem mais que contrabalanceado o aumento dos restos a pagar processados (R$ 5 bilhões) e não processados (R$ 6 bilhões) do exercício.

Disponibilidades e Restos a Pagar – 2016 e 2017

R$ milhões

	2016	2017	Variação Nominal	Variação %
Disponibilidade de Caixa Bruta	1.155.473	1.190.665	35.193	3,0%
RPP de Exercícios Anteriores	5.547	4.913	-634	-11,4%
RPP do Exercício	17.325	21.864	4.539	26,2%
RPNP de Exercícios Anteriores	53.327	50.056	-3.270	-6,1%
Demais Obrigações Financeiras	93.650	75.754	-17.896	-19,1%
Disponibilidade de Caixa Líquida	985.624	1.038.079	52.454	5,3%
RPNP do Exercício	71.972	78.152	6.180	8,6%
Disponibilidade após a Inscrição de RPNP	913.652	959.927	46.275	5,1%

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do terceiro quadrimestre de 2017 publicados pelos Órgãos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Por fim, cabe registrar que o valor total de restos a pagar (processados e não processados do exercício e de exercícios anteriores) passível de ser executado no exercício de 2017 atingiu R$ 155 bilhões, ou seja, aumentou 4,6% (R$ 6,8 bilhões) em relação ao estoque disponível para ser executado em 2016, que era de R$ 148 bilhões.

4.1.2.6 Garantias e contragarantias

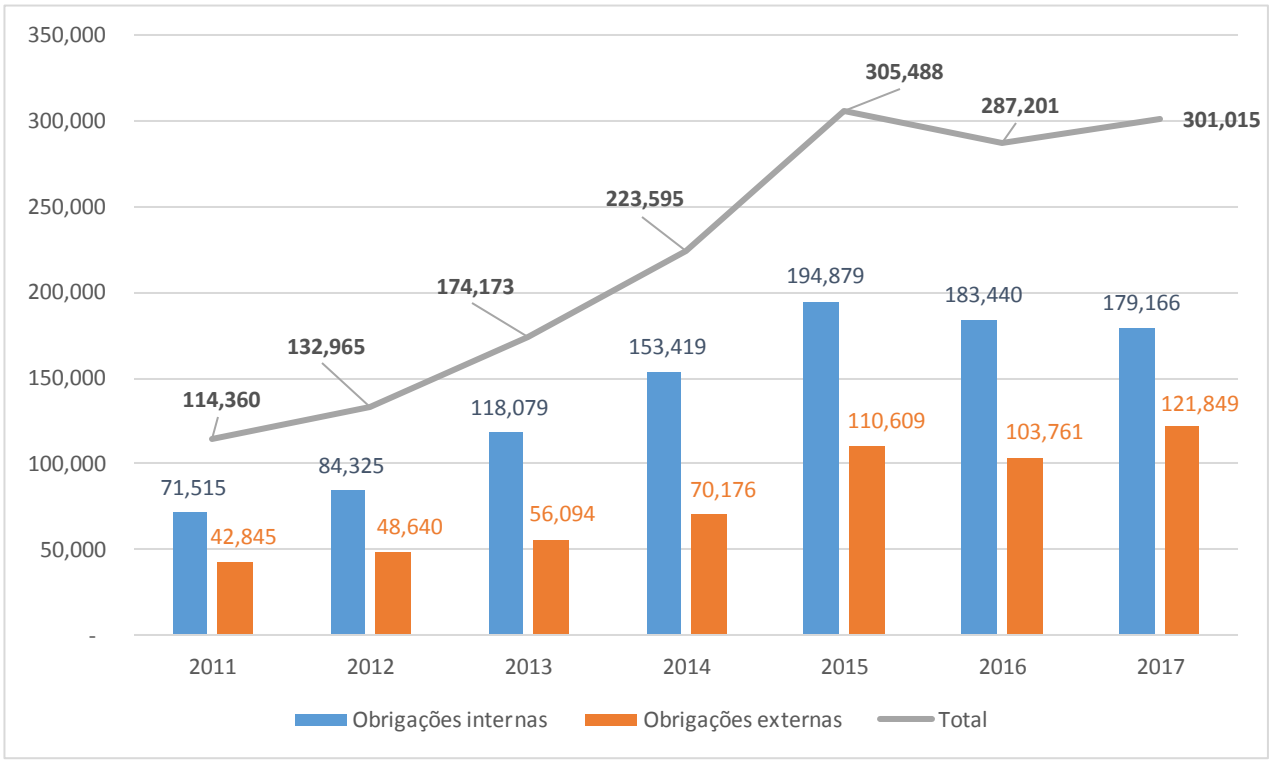
O objetivo da presente seção é verificar se as garantias concedidas pela União em operações de crédito, bem como as respectivas contragarantias exigidas, atenderam às condicionantes dos arts. 40, § 1º, e 55, inciso I, alínea "c", da LRF, bem como ao limite de 60% da receita corrente líquida definido no art. 9º, caput, da Resolução-SF 48/2007. Dentre os beneficiários das garantias predominam entes subnacionais, entidades controladas estaduais, fundos, bancos e estatais federais.

Segundo o Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2017, as garantias concedidas pela União alcançaram R$ 301 bilhões no exercício, equivalentes a 41,4% da receita corrente líquida. O limite, portanto, foi cumprido.

No entanto, uma parcela substantiva das garantias concedidas está atrelada ao câmbio, o que demanda acompanhamento sistemático no âmbito dos Relatórios de Gestão Fiscal, acerca da evolução desses compromissos, sobretudo em face da difícil situação fiscal dos estados e municípios, principais beneficiários dessas operações.

Evolução das Garantias Concedidas pela União

R$ milhões



Fontes: Relatório de Gestão Fiscal e Relatório Anual da Dívida.

4.1.2.7 Dívida consolidada e mobiliária

O objetivo da presente seção é verificar se a União cumpriu os parâmetros fiscais propostos para a dívida consolidada e mobiliária. Esses dois indicadores estão mencionados no art. 55, inciso I, alínea "b", da LRF, que trata da dívida consolidada e mobiliária. Com base nos dados oficiais, a Dívida Consolidada Líquida (DCL) cresceu R$ 493,8 bilhões entre dezembro de 2016 e dezembro de 2017, como resultado da retração de R$ 1,2 bilhão de ativos e da expansão R$ 492,6 bilhões de passivos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Entre os ativos da DCL, conforme verificado no Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal referente ao 3º quadrimestre de 2017, destacam-se os crescimentos de R$ 36,1 bilhões nos depósitos do Tesouro Nacional no Bacen, de R$ 22,1 bilhões das dívidas de estados e municípios e de R$ 15,9 bilhões de disponibilidades do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) no BNDES e sistema bancário. Em contrapartida, houve queda de R$ 29,1 bilhões de outros créditos bancários, de R$ 21,9 bilhões de aplicações de fundos diversos junto ao setor privado e o reconhecimento de ajustes para perdas no montante de R$ 21,5 bilhões.

Quanto aos passivos, mencione-se a Dívida Mobiliária do Tesouro Nacional em mercado e na carteira do Bacen, que expandiram, respectivamente, R$ 443,4 bilhões e R$ 145,2 bilhões. A tabela seguinte apresenta os principais componentes da dívida e sua variação ao longo de 2017.

Relatório de Gestão Fiscal da União – Exercício de 2016 e Quadrimestres de 2017
Detalhamento do Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida

R$ milhões

Especificação	Saldo 2016	Até 1º QD2017	Variação %	Até 2º QD2017	Variação %	Até 3º QD2017	Variação %
Dívida Consolidada (I)	**4.884.897**	**5.065.404**	**3,7**	**5.223.355**	**3,1**	**5.377.514**	**3,0**
Dívida Mobiliária*	4.647.470	4.883.642	5,1	5.050.259	3,4	5.228.301	3,5
Equalização Cambial - Tesouro/Bacen	169.328	97.997	-42,1	119.203	21,6	87.381	-26,7
Dívida Contratual	48.156	48.381	0,5	45.026	-6,9	53.969	19,9
Precatórios posteriores a 5/5/2000	481	20.256	4.111,6	1.719	-91,5	232	-86,5
Dívida assumida pela União (Lei 8.727/1993)	14.245	13.243	-7,0	5.632	-57,5	4.416	-21,6
Passivos por insuficiência de créd/recursos	5.218	1.885	-63,9	1.517	-19,6	3.214	111,9
Deduções (II)	**2.333.236**	**2.355.662**	**1,0**	**2.294.207**	**-2,6**	**2.332.079**	**1,7**
Ativo Disponível	1.007.880	989.320	-1,8	958.715	-3,1	1.043.664	8,9
Haveres Financeiros	1.348.195	1.396.937	3,6	1.374.722	-1,6	1.315.172	-4,3
(-) Restos a Pagar Processados	-22.839	-30.595	34,0	-39.229	28,2	-26.757	-31,8
Dívida Consolidada Líquida (III) = (I - II)	**2.551.662**	**2.709.741**	**6,2**	**2.929.148**	**8,1**	**3.045.435**	**4,0**
Receita Corrente Líquida	**709.930**	**718.531**	**1,2**	**730.531**	**1,7**	**727.254**	**2,4**
% da DC sobre a RCL	**688,1%**	**705,0%**	**2,5**	**715,0%**	**1,4**	**739,4%**	**3,4**
% da DCL sobre a RCL	**359,4%**	**377,1%**	**4,9**	**401,0%**	**6,3**	**418,8%**	**4,4**

Fontes: Relatórios de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal.

*Os valores dispostos referem-se ao total da Dívida Mobiliária, que engloba os seguintes itens: Dívida Mobiliária do Tesouro Nacional em mercado; Aplicações em Títulos Públicos (conta retificadora); Dívida Mobiliária na carteira do Bacen; Dívida Securitizada e Dívida Mobiliária Externa.

A proposta de limite de 350% da RCL para a Dívida Consolidada Líquida da União, encaminhada ao Senado pelo Poder Executivo mediante a Mensagem 154/2000 ainda não foi apreciada (Projeto de Resolução do Senado 84/2007), a despeito do longo período aguardando posicionamento do Poder Legislativo. Caso o normativo houvesse sido aprovado, a União teria ultrapassado o limite ao final de 2017, uma vez que o índice alcançado foi da ordem de 418,8%.

A União também extrapolou o limite proposto para a dívida mobiliária por meio da Mensagem 1.070/2000 (Projeto de Lei da Câmara 54/2009), de 6,5 vezes a RCL. A dívida mobiliária atingiu o elevado patamar de R$ 5.228,3 bilhões, equivalente a 718,9% da RCL do exercício.

Nesse sentido, cumpre informar que, por imposição da Lei de Responsabilidade Fiscal, o TCU realizou acompanhamentos quadrimestrais sobre os limites e as condições atinentes à dívida consolidada, às operações de crédito, às garantias e contragarantias, dentre outros aspectos relevantes da gestão fiscal da União. Tais acompanhamentos resultaram nos Acórdãos 2.604/2017-TCU-Plenário, 2.784/2017-TCU-Plenário e 883/2018-TCU-Plenário, todos de relatoria do Ministro Vital do Rêgo. Em todas essas decisões, os níveis de endividamento da União foram considerados incompatíveis com os respectivos limites propostos.

4.1.2.8 Operações de crédito

O objetivo da presente seção é verificar se a União cumpriu o limite de contratação de operações de crédito definido no art. 7º, inciso I, da Resolução-SF 48/2007, condicionante exigida no art. 55, inciso I, alínea "d", da LRF. O limite estabelecido é de 60% da receita corrente líquida.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

De acordo com o Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2017, as operações de crédito para fins de limite alcançaram R$ 174,8 bilhões, montante equivalente a 24% da receita corrente líquida do exercício. Portanto, foi respeitado o referido limite estabelecido.

4.1.2.9 Requisitos para instituição de renúncias de receitas tributárias

A presente análise tem como objetivo avaliar a adequação dos instrumentos utilizados para instituição das renúncias de receita tributárias, em atenção ao art. 150, § 6º, da Constituição Federal, bem como o cumprimento dos requisitos exigidos pelo art. 113 do ADCT (incluído na Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional 95/2016), pelo art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) e pelos arts. 117 e 118 da Lei 13.408/2016 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017 - LDO/2017), quando da concessão ou renovação dessas desonerações tributárias, em cumprimento ao item 9.5 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário.

O art. 150, §6º, da CF exige que as renúncias de receita sejam concedidas somente por lei específica que regule exclusivamente a matéria ou o respectivo tributo. Por outro lado, o art. 113 do ADCT impõe que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro. Na mesma linha, o art. 14 da LRF estabelece que a concessão ou ampliação do benefício tributário seja acompanhada de: estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto nas LDOs, bem como demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da LDO, ou alternativamente, a indicação de medidas de compensação.

Destaca-se a importância do estabelecido no referido art. 14 da LRF, mormente sua relevância para o controle e a gestão fiscal, principalmente em relação ao cumprimento das metas de resultados fiscais definidas nas leis de diretrizes orçamentárias, considerando que, caso as regras daquelas leis não sejam observadas, seja em propostas originárias do Poder Executivo, seja em propostas parlamentares, o referido dispositivo perderá sua eficácia, podendo comprometer o equilíbrio fiscal.

Além disso, a LDO para o exercício de 2017 dispôs sobre os requisitos a serem observados, no âmbito das proposições legislativas e das respectivas emendas que, direta ou indiretamente, concedam ou ampliam renúncias de receitas, quais sejam: estimativa dos efeitos no exercício que entrar em vigor e nos dois subsequentes; demonstração da memória de cálculo e correspondente compensação; consignação de objetivo; e vigência máxima do benefício concedido de cinco anos (arts. 117 e 118).

Destaca-se que o § 3º do art. 117 da LDO estabelece que a estimativa de impacto orçamentário-financeiro a que se refere aquele artigo deve ser elaborada ou homologada por órgão competente da União e acompanhada da respectiva memória de cálculo. Trata-se de importante regra para a governança fiscal dos benefícios tributários, pois para efetuar um cálculo confiável do impacto de medidas desonerativas são necessárias informações que estão sob a gestão da Receita Federal do Brasil, além de demandar expertise específica para esse tipo de estimativa. Dessa forma, o cumprimento do dispositivo conduzirá a previsões mais exatas do montante de renúncia de receitas decorrente da instituição de benefícios tributários no âmbito do Congresso Nacional.

O § 4º do art. 117 da LDO, por sua vez, dispõe que: "A remissão à futura legislação, o parcelamento de despesa ou a postergação do impacto orçamentário-financeiro não elidem a necessária estimativa e correspondente compensação previstas no caput". Com relação a esse ponto, no Relatório sobre as Contas de 2016, o TCU considerou que dispositivos inseridos em normas instituidoras de renúncias tributárias prevendo que o Poder Executivo estimará o impacto decorrente do benefício e o incluirá na estimativa de receita do próximo projeto de lei orçamentária anual não atendem a exigência do art. 14 da LRF e do dispositivo da LDO em comento. Isso porque, além de contrariar a lógica da LRF (ou seja, requisito prévio à concessão da renúncia), o caput do art. 177 da LDO deixa clara a necessidade de apresentação da estimativa dos efeitos da renúncia fiscal e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

respectiva compensação nas proposições legislativas e respectivas emendas, proibindo postergar o atendimento desse requisito em legislação futura (§ 4º do art. 117 da LDO).

Além disso, os referidos arts. 177 e 118 da LDO estabeleceram que as proposições de autoria do Poder Executivo, incluindo medida provisória, que concedam ou ampliam renúncias de receitas, deverão estar acompanhadas de avaliação do Ministério da Fazenda quanto ao mérito e aos objetivos pretendidos, bem como da estimativa do impacto orçamentário e financeiro e respectiva compensação, de acordo com as condições previstas no art. 14 da LRF.

Ressalta-se que essa Corte de Contas já expediu diversas recomendações e determinações a órgãos do Poder Executivo com vistas ao cumprimento dos dispositivos constitucionais e legais, principalmente quanto ao art. 14 da LRF, quais sejam: subitens 9.2 e 9.3 do Acórdão 747/2010-TCU-Plenário, item 9.4 do Acórdão 809/2014-TCU-Plenário, subitem 9.1 do Acórdão 1205/2014-TCU-Plenário, subitem 1.6.1 do Acórdão de Relação 384/2016-TCU-Plenário e item 9.5 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário.

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

Cabe recordar, ainda, que o Tribunal de Contas da União registrou irregularidade no Parecer Prévio sobre as contas prestadas pelo Presidente da República relativas ao exercício de 2016 e emitiu alerta ao Poder Executivo acerca da ausência de atendimento aos requisitos legais previstos no art. 14 da LRF e nos arts. 113 e 114 da Lei 13.242/2016 (LDO/2016) quando da proposição de ato normativo ou sanção de projeto de lei, com vistas a concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, o que ocorreu em várias ocasiões naquele exercício.

Análise das renúncias tributárias instituídas em 2017

Em 2017, foram instituídas desonerações no valor estimado de R$ 0,7 bilhão, por meio de dezessete atos normativos, segundo informações prestadas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), conforme Nota Audit/Diaex 37, de 29/3/2018. Este valor foi superior ao montante previsto de renúncias tributárias para 2016, de R$ 0,6 bilhão, referentes a cinco normas legais.

Cabe destacar que na tabela de desonerações instituídas em 2017 constante do site da RFB não constam medidas provisórias referentes a programas de regularização e parcelamentos de débitos tributários (778, de 16/5/2017, 783, de 31/5/2017, e 793, de 31/7/2017), em desacordo com as informações prestadas pela RFB na mencionada nota. Em respeito ao princípio da transparência, a RFB deve manter atualizadas as informações que são publicadas no site para fins de consulta por parte da sociedade.

No âmbito do Relatório sobre as Contas de 2016, o TCU identificou impropriedade similar e registrou recomendação em seu Parecer Prévio (cujo atendimento é analisado no capítulo 6 deste Relatório), com o seguinte teor:

> Ao Ministério da Fazenda que mantenha atualizadas as informações publicadas relativas à instituição de desonerações tributárias por exercício, em atenção aos princípios da publicidade (art. 37 da Constituição Federal), da transparência (art. 1º, § 1º da LRF) e do acesso à informação (art. 7º da Lei 12.527/2011).

A tabela a seguir apresenta as seis renúncias de receitas instituídas no exercício em 2017 que foram analisadas quanto à observância das exigências constitucionais e legais para concessão ou ampliação dos benefícios tributários. As respectivas normas foram informadas tanto pela Secretaria da Receita Federal, conforme nota retro mencionada, quanto pela Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e o Ministério da Fazenda (Nota Conjunta SAG/CC, SEPLAN/MP, SEAE/MF, de 24/10/2017).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Atendimento aos requisitos para instituição das renúncias de receita tributária em 2017

Legislação	art. 113 do ADCT	art. 14 da LRF	arts. 117 e 118 da LDO/2017	art. 150, § 6º, da CF
MP 795 (Lei 13.586/2017)	Sim	Não	Não	Sim
Lei 13.524/2017 (MP 770)	Não	Não	Não	Sim
MP 793/2017	Sim	Não	Não	Sim
LC 160/2017	Não	Não	Não	Sim
MP 778 (Lei 13.485/2017)	Sim	Não	Não	Sim
MP 783 (Lei 13.496/2017)	Sim	Não	Não	Sim

No que concerne à Medida Provisória 795, de 17/8/2017 (dispõe sobre o tratamento tributário das atividades de exploração e de desenvolvimento de campo de petróleo ou de gás natural, instituindo diversas desonerações nos tributos Imposto de Renda Pessoas Física, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, entre outros), convertida na Lei 13.586, de 28/12/2017, observou-se que a estimativa do impacto orçamentário-financeiro dos benefícios foi apresentada na Exposição de Motivos - EM 00100/2017 e os respectivos valores estimados das renúncias tributárias (exercícios 2018 a 2020) constaram das Informações Complementares do PLOA 2018. Não houve impacto dessa renúncia no exercício de 2017.

No entanto, a edição da MP não atendeu por completo o inciso I do art. 14 da LRF, pois não foi demonstrado que tais desonerações não afetariam as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da LDO para 2018, embora tenham sido previstas no orçamento. Ademais, verificou-se a inobservância do art. 117, caput, da LDO/2017, considerando que não foi demonstrada a memória de cálculo da estimativa em comento.

A Lei 13.524, de 27/11/2017 (prorroga até 2019 o prazo para suspensão de tributos no âmbito do Regime Especial de Tributação para Desenvolvimento da Atividade Cinematográfica - Recine e dos benefícios fiscais voltados para a indústria cinematográfica), foi originária da MP 770, de 27/3/2017, que estabelecia a prorrogação do benefício até 2017, e cujo impacto orçamentário e financeiro já estava considerado na estimativa da receita da lei orçamentária do exercício. Posteriormente, com base em diversos dispositivos incluídos no âmbito do Congresso Nacional, por meio de emendas parlamentares, conforme Projeto de Conversão (PLV) 18, de 2017, esse prazo foi ampliado até 2019, contemplando inclusive a ampliação de outros benefícios tributários anteriormente concedidos àquela indústria.

No entanto, não se identificou, relativamente às propostas contidas no PLV 18/2017, que ampliaram os prazos desses benefícios fiscais, qualquer demonstração de estimativa do impacto financeiro das medidas e respectiva memória de cálculo, do atendimento ao disposto na LDO, de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da proposta orçamentária e não afetaria as metas de resultados fiscais. Da mesma forma, também não constou do citado projeto a indicação de medidas de compensação. Assim, diante da ausência das condições constitucionais e legais para aprovação do PLV, verifica-se que houve descumprimento do disposto especificamente no art. 113 do ADCT (EC 95/2016), no art. 14 da LRF e nos arts. 117 e 118 da LDO/2018.

Por essa razão, o Presidente da República vetou integralmente o projeto, em 24/8/2017. Porém, o veto foi rejeitado pelo Congresso em 28/11/2017 e, assim, a Lei 13.524/2017 foi sancionada.

A Lei Complementar 160/2017, originária da Câmara dos Deputados conforme Projeto de Lei de Complementar (PLP) 54/2015, dispôs sobre convênio que permita aos estados e municípios e ao Distrito Federal deliberar sobre a remissão dos créditos tributários, constituídos ou não, decorrentes de isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiros-fiscais instituídos em desacordo com o disposto no art. 155, § 2º, inciso XXII, alínea "g" da Constituição Federal e reinstituição das isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais.

Com base nos arts. 9º e 10º da LC 160/2017, enquadrou-se como subvenção para investimento os benefícios concedidos às pessoas jurídicas sujeitas ao lucro real, fazendo com que

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

esses benefícios pudessem ser excluídos da base de cálculo do IRPJ, CSLL, PIS/Pasep e Cofins. No entanto, não se verificou na tramitação do PLP 54/2015, no âmbito do Congresso Nacional, a demonstração da estimativa do impacto orçamentário-financeiro das medidas e respectiva memória de cálculo, do atendimento ao disposto na LDO, de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da proposta orçamentária e de que não afetaria as metas dos resultados fiscais, além das medidas de compensação.

Após aprovação pelo Congresso Nacional, o Presidente da República decidiu vetar (Mensagem 276, de 7/8/2017) os referidos artigos 9º e 10º por violarem o disposto no art. 113 do ADCT, incluído pela EC 95/2016. Entretanto, em 8/11/2017, o Congresso Nacional rejeitou os mencionados vetos e, em 22/11/2017, foi promulgada a parte vetada.

De fato, o art. 113 do ADCT estabelece que "a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro". Sendo assim, a LC 160/2017 desrespeitou o dispositivo constitucional em virtude da ausência da referida estimativa na proposição originária (PLP 54/2015).

Com relação aos dispositivos da LRF e da LDO, cumpre mencionar que o art. 4º da referida lei complementar afasta a aplicação do art. 14 da LRF no que possa comprometer a sua implementação. Segundo o relatório da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados (CFT), apesar de ter sido afastada a aplicação do art. 14 da LRF, não há implicação orçamentária e financeira nas contas públicas da União e que a proposição trata somente da atribuição de efeitos a benefícios fiscais relativos ao ICMS. Ademais, a CFT destacou que o mencionado art. 4º é dirigido às Assembleias Legislativas dos Estados e à Câmara Legislativa do DF, de modo que não será necessário apresentar medidas compensatórias quando da futura edição de leis que ratifiquem os benefícios identificados junto ao Conselho Nacional de Política Fazendária.

No que tange ao impacto nas contas da União, conforme mencionado anteriormente, os artigos 9º e 10º da LC 160 acarretaram perda de arrecadação de tributos federais. Segundo estimativa da Receita Federal, o montante dessa renúncia em 2017 alcançou cerca de R$ 729 milhões (para 2018, 2019 e 2020, o impacto é de R$ 9,4 bilhões, R$ 10 bilhões e R$ 10,8 bilhões, respectivamente).

Desse modo, observou-se o descumprimento do art. 113 do ADCT na instituição dessas renúncias fiscais. Apesar de os requisitos da LRF e da LDO também não terem sido atendidos, em análise preliminar, entende-se que não deve haver registro de irregularidade nesse sentido no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República em virtude do disposto no art. 4º da LC 160/2017.

As últimas três medidas provisórias da tabela tratam de programas de regularização e parcelamentos de débitos tributários, a saber: MP 793, de 31/7/2017, instituiu o Programa de Regularização Tributária Rural (PRR) e reduziu a Contribuição destinada à Seguridade Social Rural; MP 778, de 16/5/2017, convertida na Lei 13.485, de 2/10/2017, dispôs sobre o parcelamento de débitos junto à Fazenda Nacional relativos às contribuições previdenciárias de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e MP 783, de 31/5/2017, convertida na Lei 13.496, de 24/10/2017, instituiu o Programa Especial de Regularização Tributária junto à Secretaria da Receita Federal do Brasil e à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. Verificou-se que as condições de aprovação dessas MPs também não atenderam integralmente os requisitos exigidos pelos mencionados dispositivos da LRF (art. 14) e da LDO/2017 (arts. 117 e 118) para instituição de renúncias tributárias.

Cabe consignar que constou das exposições de motivos das respectivas MPs a estimativa do impacto orçamentário-financeiro dessas desonerações tributárias, em atendimento ao art. 113 da ADCT (EC 95/2016) e ao caput do art. 14 da LRF. Além disso, foi incluído, no âmbito daquelas normas legais, dispositivos prevendo que, com vistas ao atendimento do art. 14 da LRF, o Poder Executivo estimaria o montante da renúncia fiscal em comento e o incluiria em demonstrativo de gastos tributários, previsto no § 6º do art. 165 da CF, que acompanhará o projeto de lei orçamentária.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Esses dispositivos também estabeleceram que as renúncias fiscais instituídas pelas leis somente produziriam efeito se implementadas as referidas condições.

Não obstante essas previsões contidas nas exposições de motivos e nas próprias medidas provisórias, verificou-se a não observância integral do art. 14 da LRF, bem como dos arts. 117, caput e § 16 e 118, §3º, da LDO 2017. Isso porque as condições exigidas nessas normas são claramente requisitos prévios à concessão ou ampliação do benefício tributário. Conforme mencionado anteriormente, o Tribunal já se manifestou nesse sentido no âmbito do Relatório sobre as Contas de 2016, destacando que a LDO requer a apresentação da estimativa dos efeitos da renúncia fiscal e respectiva compensação nas proposições legislativas e respectivas emendas, proibindo expressamente postergar o atendimento desses requisitos (§ 4º do art. 117 da LDO).

Além disso, no caso das medidas provisórias em comento, não consta memória de cálculo das estimativas de impacto orçamentário-financeiro, assim como não foi demonstrado que as renúncias foram consideradas na estimativa de receita orçamentária e que não afetariam as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentária. Tampouco apresentaram-se, alternativamente, as medidas de compensação requeridas. Constatou-se, também, que esses atos normativos não atenderam ao § 4º do art. 118 da LDO/2017, tendo em vista que não estabeleceram cláusula de vigência dos benefícios de, no máximo, cinco anos.

Especificadamente quanto à MP 793/2017, cabe registrar que a norma teve o prazo de vigência encerrado em 6/12/2017. A exposição de motivos apresentou a estimativa de impacto para 2018, 2019 e 2020. Além disso, as anistias estariam vigentes a partir de 2018 (a adesão ao PRR ocorreria em 2017, com o pagamento de quatro parcelas sem desconto). No entanto, a exposição de motivos não trata da compensação dessa renúncia (inciso I ou II do art. 14 da LRF). Embora o art. 13 da MP preveja que o Poder Executivo estimará o montante da renúncia fiscal e os incluirá no demonstrativo que acompanhar o PLOA, não se identificou a inclusão da desoneração nos PLOA 2017 e 2018. Assim, não ficou demonstrado o cumprimento dos incisos do art. 14 da LRF.

Por meio da Lei 13.606, de 9/1/2018, originária de projeto de lei de iniciativa da Câmara dos Deputados, foi mais uma vez instituído o PRR, objeto MP 793/2017, mas com ampliação dos benefícios tributários, sem qualquer estimativa de impacto. Por se tratar de uma legislação aprovada em 2018, a análise a respeito do atendimento aos requisitos constitucionais e legais para instituição das renúncias será realizada no âmbito do Relatório sobre as Contas do Presidente da República de 2018.

Na exposição de motivos da MP 778/2017, informou-se que não há impacto para 2017, pois as reduções ocorreriam a partir de 2018. Os impactos decorrentes do parcelamento de dívidas são: R$ 2,2 bilhões (2018), R$ 1,9 bilhão (2019) e R$ 1,6 bilhão (2020). Ressalta-se que esses valores não vieram acompanhados de memória de cálculo, em desacordo com o art. 117 da LDO 2017. Ademais, no processo de conversão da MP, houve mudanças no texto original que poderiam alterar o impacto fiscal previsto inicialmente. Houve, por exemplo, ampliação do benefício de redução das multas (art. 2º, inciso II, alínea "a" da Lei 13.485/2017 em relação à MP 778). Essas alterações justificariam uma reestimativa do impacto fiscal posterior a essas alterações.

Nesse sentido, cabe salientar que a Nota Técnica de Adequação Orçamentária 20/2017 da Conorf do Senado Federal concluiu que a MP 778 não atende ao art. 113 do ADCT, ao art. 14 da LRF e ao art. 117 da LDO 2017. Posteriormente, o parecer do relator da Comissão Mista, que analisou a MP 778, mencionou terem sido enviadas informações complementares pelo Ministério da Fazenda por meio da Nota Conjunta Codac/Gab 149, que foi objeto de análise pela Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira 140/2017. Segundo o parecer, a conclusão dessa segunda nota foi pela adequação orçamentária e financeira. Entretanto, essas peças não foram localizadas junto aos documentos pertinentes à referida MP no site do Congresso Nacional.

Por fim, não foi informado na MP 778 (Lei 13.485/2017) quando se encerra o prazo de vigência da renúncia, tendo-se mencionado apenas que os débitos poderão ser pagos em até 200

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

parcelas, ou seja, por mais de 16 anos serão sentidos os efeitos dessa renúncia, quando o art. 118, § 4º, da LDO 2017 (Lei 13.408/2017) impõe que as renúncias instituídas naquele exercício deverão ter cláusula de vigência de no máximo 5 anos.

Apesar de a exposição de motivos da MP 778 (convertida na Lei 13.485/2017) ter trazido o impacto para os exercícios de 2018, 2019 e 2020 e de o art. 9º da Lei 13.485/2017 ter previsto, com vistas ao cumprimento do art. 14 da LRF, que o Poder Executivo Federal estimaria o montante da renúncia fiscal decorrente do disposto nessa Lei e os incluiria no demonstrativo a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição Federal, não se constatou inclusão dessa desoneração no PLOA 2018 e também não houve registro sobre a correspondente compensação como medida alternativa, em desacordo com o art. 14 da LRF e o art. 117 da LDO 2017.

Além disso, observa-se que foi prevista a possibilidade de pagamento da dívida à vista, mas parcelado, no art. 2º, inciso I, da MP 778 e que foi mantida na Lei 13.485/2017. Situação semelhante ocorreu com a tramitação da MP 783, que também tratou de parcelamento, e que houve essa previsão inicialmente. Porém, diferentemente, no decorrer da sua tramitação houve a exclusão da expressão "à vista", pois, caso fosse entendido literalmente, poderia causar renúncia de receita adicional e implícita, pois implicaria na falta de correção das parcelas mensais pela Selic, conforme ressaltado nas Nota Técnica 25/2017, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, sobre a adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória 783/2017 e Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira 52/2017, da Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal, sobre a adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória 807/2017.

Finalmente, com relação à MP 783/2017, consta de sua exposição de motivos informação de que não há impacto para 2017, pois as reduções dos acréscimos legais ocorreriam a partir de 2018. Esses impactos da renúncia decorrentes do parcelamento de dívidas são: R$ 2,91 bilhões (2018), R$ 2,03 bilhões (2019) e R$ 1,12 bilhão (2020). Novamente, ressalta-se que esses valores não vieram acompanhados de memória de cálculo, em desacordo com o art. 117 da LDO 2017.

Da mesma forma como ocorreu na tramitação da MP 778, ocorreram mudanças de redação no processo de conversão da MP 783 que poderiam alterar o impacto fiscal previsto inicialmente. Houve, por exemplo, ampliação do benefício de redução das multas (art. 2º, inciso III, alíneas "a" e "b" da Lei 13.496/2017 em relação à MP 783). Essas alterações justificariam uma reestimativa do impacto fiscal posterior a essas alterações. O prazo para adesão ao Pert (inicialmente até 31/5/2017) foi prorrogado por duas vezes, por meio das MPs 804 (até 31/10/2017) e 807 (14/11/2017).

Quanto ao prazo de vigência, este não foi informado de forma explícita na MP 783 (Lei 13.496), contudo foi permitido o parcelamento do pagamento da dívida em até 145 prestações, ou seja, mais de 12 anos, quando o art. 118, § 4º, da LDO 2017 (Lei 13.408/2017) impõe que as renúncias instituídas naquele exercício deverão ter cláusula de vigência de no máximo 5 anos.

Ademais, apesar de a exposição de motivos da MP 783 (convertida na Lei 13.496/2017) ter trazido o impacto para os exercícios de 2018, 2019 e 2020 e de o art. 14 da Lei 13.496/2017 ter previsto, com vistas ao cumprimento do art. 14 da LRF, que o Poder Executivo Federal estimaria o montante da renúncia fiscal decorrente do disposto nessa lei e os incluiria no demonstrativo a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição Federal, não se constatou inclusão dessa desoneração no PLOA 2018 e também não houve registro sobre a correspondente compensação como medida alternativa, em desacordo com o art. 14 da LRF e o art. 117 da LDO 2017.

A esse respeito, deve-se salientar o previsto nos §§ 13 e 14 do art. 117 da LDO 2017, segundo os quais fica dispensada de compensação as proposições cujo impacto seja irrelevante, assim considerado o limite de 0,001% da Receita Corrente Líquida realizada no exercício de 2016 (0,001% x R$ 709,92 bilhões = R$ 7,01 milhões), não podendo ultrapassar a 0,01% da Receita Corrente Líquida implícita na LOA do exercício de sua aprovação, no caso 2017 (0,01% x R$ 758,32 bilhões

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

= R$ 75,8 milhões). Como se observa, o impacto inicialmente previsto nas MPs analisadas não é irrelevante.

Além da legislação, foram levadas em consideração as ponderações dispostas nas seguintes análises: Nota Técnica 25/2017, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, sobre a adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória 783/2017 e Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira 52/2017, da Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal, sobre a adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória 807/2017.

O TCU analisou, ainda, a MP 810, de 8/12/2017, que promoveu alterações em dispositivos legais que com vistas ao fortalecimento das atividades de pesquisa e desenvolvimento e estabelecem incentivos fiscais para o setor de informática. Por meio do art. 2º da MP, que alterou o caput do art. 2º da Lei 8.387/1991, foram incluídos os serviços do setor de tecnologia da informação e comunicação da Zona Franca de Manaus como beneficiários dos incentivos fiscais e financeiros previstos na Lei 8.248/1991 (dispõe sobre a capacitação e competitividade do setor de informática e automação).

Na exposição de motivos da MP alega-se que as medidas propostas não implicarão renúncia adicional de receitas. Em suma, a referida norma: altera a contrapartida exigida nessas leis, incluindo o investimento em inovação; substitui o termo "bens e serviços de informática e automação" por "bens e serviços de tecnologias da informação e comunicação" (mas não inclui novos setores abrangidos, o que já está disciplinado em decreto incluindo o setor de comunicações); altera a aplicação das contrapartidas; cria espécie de parcelamento dos valores de contrapartida devidos pelas empresas. Assim, em análise preliminar, a norma não acarreta nova renúncia de receitas tributárias, mas apenas produz modificações na gestão das políticas públicas financiadas pelas desonerações previstas nas Leis 8.248 e 8.387/1991. Sendo assim, considera-se que não houve infração aos dispositivos constitucionais e legais que regem a instituição de benefícios tributários, sem prejuízo de que em análise mais aprofundada no futuro verifique-se impacto fiscal dessa medida provisória e, assim, obtenha-se conclusão diversa.

Cumprimento do art. 150, § 6º, da Constituição Federal

Ainda no tocante à instituição ou ampliação dos benefícios fiscais identificados na tabela anterior, verificou-se que os respectivos atos normativos atenderam ao previsto no art. 150, § 6º, da Constituição Federal, na medida em que foram implementadas por lei específica que trataram de assuntos correlatos aos respectivos benefícios tributários por elas instituídos ou ampliados. Ademais, não foi identificado nenhum dispositivo estranho ao assunto de que trata a renúncia fiscal nessas normas. Assim, considerando o entendimento manifestado pelo Supremo Tribunal Federal em vários julgados, como por exemplo nos trechos reproduzidos a seguir, não se vislumbra ofensa ao art. 150, § 6º, da Constituição Federal.

> Quanto ao art. 150, § 6º da Constituição, seu objetivo é impedir que a apreciação legislativa de matéria de grande importância às finanças públicas - exoneração tributária - fique prejudicada ou ofuscada pelo artifício de sua inclusão em projeto de lei que verse, preponderantemente, sobre outras matérias de menor importância. (Agravo Regimental em RE 635.209 – Paraná)
>
> Na verdade, o mencionado dispositivo constitucional não impede que uma lei que contemple, v.g., um programa de financiamento agropecuário ou de incremento à construção de casas populares contemple a atividade com determinado incentivo fiscal. O benefício fiscal, aí, acha-se inter-relacionado com objetivo da lei, encontrando-se, portanto, atendido o requisito da especificidade. O que, a todas as luzes, teve por escopo a emenda constitucional em tela foi coibir velho hábito que induzia nosso legislador a enxertar benefícios tributários casuísticos no texto de leis, notadamente as orçamentárias, no curso do respectivo processo de elaboração, fenômeno que, no presente caso, não se verifica" (ADI-MC 1.379/AL)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Cabe registar que a edição de medidas provisórias para instituição de renúncias tributárias foi objeto de ressalva nos relatórios que embasaram os Acórdãos 1.205/2014-TCU-Plenário e 793/2016-TCU-Plenário (decisão proferida no âmbito do processo de monitoramento do primeiro acórdão). Nessa última decisão, o Ministro Relator Raimundo Carreiro destacou em seu voto que:

> não houve a implementação da recomendação constante do subitem 9.1.1, visto que permanece a prática de instituição de renúncias de receitas tributárias por meio de medidas provisórias e o fato de os instrumentos instituidores dessas renúncias nem sempre tratarem da matéria de forma exclusiva, em oposição ao que determina o art. 150, § 6º, da Constituição Federal.

No entanto, ressalta-se a existência de controvérsia doutrinária e jurisprudencial no que concerne à possibilidade de atendimento do referido dispositivo também por meio de medidas provisórias que, embora possuindo força de lei, não são consideradas leis em sentido formal. Por outro lado, não se pode deixar de frisar que a Emenda Constitucional 32/2001, ao alterar o art. 62, § 1º, da Constituição não contemplou no rol de vedações à edição de medidas provisórias matéria relativa ao direito tributário.

Nesse sentido, é especialmente relevante registar que o § 4º do art. 118 da LDO/2017 admitiu implicitamente a utilização de medidas provisórias para concessão ou ampliação de benefícios fiscais. Como não há manifestação definitiva do STF sobre o assunto e, tampouco há questionamento sobre a constitucionalidade do referido dispositivo da lei de diretrizes orçamentárias, entende-se que não é cabível apontar irregularidade no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2017 quanto à instituição de renúncias de receitas via medida provisória.

Conclusão

Vale ressaltar que, nos termos do art. 228 do Regimento Interno desta Corte, o Relatório sobre as Contas do Presidente da República deve contemplar informações sobre o cumprimento dos parâmetros estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Por sua vez, o respectivo Parecer Prévio deve concluir sobre a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, bem como das normas aplicáveis à execução orçamentária da União e às demais operações realizadas com recursos públicos federais.

Apesar das diversas recomendações e determinações emanadas do TCU sobre o tema, conforme já mencionado, ficou evidente a inobservância das normas prescritas nos arts. 113 do ADCT (EC 95/2016), 14, caput, incisos I e II, da Lei Complementar 101/2000 (LRF), bem como, 117 e 118 da Lei 13.408/2016 (LDO/2017), em face da ausência dos requisitos legais para concessão e renovação de benefícios tributários, como projeção do impacto orçamentário-financeiro, atendimento ao disposto na lei de diretrizes orçamentária, demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e que não afetaria as metas dos resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias, ou alternativamente, a indicação de medidas de compensação tributárias, bem como, não estabelecimento de cláusula de vigência dos benefícios de, no máximo, cinco anos.

Por fim, verificou-se que permanece a prática do Congresso Nacional, (que já foi objeto de recomendação exarada no item 9.2 do referido Acórdão 793/2016-TCU-Plenário), de propor legislações e respectivas emendas, além de aprovar medidas provisórias, sem demonstração dos pré-requisitos exigidos pelo art. 14 da LRF, e nem o cumprimento do disposto na LDO e no art. 113 do ADCT (EC 95/2016). Entretanto, considerando que esse Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República compreende o exame da administração e ações exclusivamente de responsabilidade do Poder Executivo, não constará desse parecer proposta relacionada ao Poder Legislativo.

IMPROPRIEDADE
Existência de divergências na divulgação das informações concernentes às desonerações tributárias instituídas em 2017 pela Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda, comprometendo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

a transparência perante à sociedade relativa aos benefícios tributários o que não se coaduna com os princípios da publicidade (art. 37 da Constituição Federal), da transparência (art. 1º, § 1º da LRF) e do acesso à informação (art. 7º da Lei 12.527/2011).
RECOMENDAÇÃO
À Secretaria da Receita Federal do Brasil vinculada ao Ministério da Fazenda que mantenha atualizadas as informações publicadas no site alocado na rede mundial de computadores (internet) relativas à instituição de desonerações tributárias por exercício, em atenção aos princípios da publicidade (art. 37 da Constituição Federal), da transparência (art. 1º, § 1º da LRF) e do acesso à informação (art. 7º da Lei 12.527/2011).
IRREGULARIDADE
Ausência dos requisitos definidos pelo art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Federal), bem como pelos arts. 117 e 118 da Lei 13.408/2016 (LDO/2017), para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, como: projeção do impacto orçamentário-financeiro, acompanhada da correspondente demonstração de atendimento ao disposto nas leis de diretrizes orçamentárias, demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetaria as metas dos resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias, ou alternativamente, a indicação de medidas de compensação tributárias, além da fixação de vigência máxima de cinco anos, quando da edição das Medidas Provisórias 778, 783, 793, 795, todas de 2017, bem como da sanção das Leis 13.485/2017, 13.496/2017 e 13.586/2017.
ALERTA
Alertar ao Poder Executivo, com fulcro no art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), bem como nos arts. 117 e 118 da Lei 13.408/2017 (LDO/2017), em face da ausência de requisitos legais quando da proposição de ato normativo ou sanção de projeto de lei originário do Poder Legislativo, com vistas a concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, como: projeção do impacto orçamentário-financeiro, acompanhada da correspondente demonstração; atendimento ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias; demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetaria as metas dos resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; ou alternativamente, a indicação de medidas de compensação tributárias; além da fixação de vigência máxima de cinco anos, conforme constatado nos atos de edição das Medidas Provisórias 778, 783, 793, 795, todas de 2017**,** bem como de sanção das Leis 13.586/2017, 13.485/2017 e 13.496/2017.

4.1.2.10Ações de Recuperação de Créditos

Um dos aspectos importantes da gestão fiscal da receita evidenciado na Prestação de Contas do Presidente da República é o conjunto de ações voltadas à recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, em observância ao art. 58 da Lei de Responsabilidade Fiscal. O parcelamento de créditos tributários, a inscrição e posterior cobrança de créditos da dívida ativa, assim como os créditos que tiveram sua exigibilidade suspensa, são instrumentos utilizados pela União para a recuperação de suas receitas.

A presente seção aborda aspectos dos parcelamentos de créditos tributários (fazendários e previdenciários), dos créditos inscritos em dívida ativa, assim como dos créditos que estejam com sua exigibilidade suspensa em razão de contestação administrativa ou judicial. A análise leva em conta o estoque – variável indicativa do potencial de arrecadação –, o percentual de realização da receita e a variação dos valores em relação ao exercício anterior.

Conforme os sistemas próprios dos órgãos gestores, ao final de 2017, o montante de créditos ainda não recuperados pela União alcançou R$ 3.552,74 bilhões, compreendendo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

R$ 146,16 bilhões em créditos parcelados não inscritos em dívida ativa, R$ 2.080,95 bilhões em créditos inscritos em dívida ativa e R$ 1.325,63 bilhões de créditos com exigibilidade suspensa, esses últimos com valores extraídos do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi). O montante total de créditos a recuperar equivale a 54,2% do Produto Interno Bruto de 2017 (R$ 6.559,9 bilhões) e representa um crescimento de 7,1% em relação ao mesmo montante do exercício anterior (R$ 3.317,83 bilhões).

Por sua vez, a arrecadação, considerada aqui apenas aquela decorrente da dívida ativa, chegou a R$ 21,95 bilhões no exercício 2017. Já o percentual de realização da receita, vale dizer, a razão entre o valor arrecadado e o valor a arrecadar (estoque), consoante dados dos sistemas gerenciais dos órgãos, ficou em 1,05%. Ou seja, do estoque de créditos a recuperar inscritos em dívida ativa ao final de 2017 (R$ 2.080,95 bilhões), apenas 1,05% foi arrecadado, evidenciando, assim, uma reduzida capacidade de recuperação dos créditos regularmente inscritos em dívida ativa.

Em verdade, tem-se verificado, ao longo dos últimos exercícios, uma deterioração da capacidade de realização dos créditos inscritos em dívida ativa. No entanto, o grau de realização da receita da dívida ativa aferido em 2017, de 1,05%, apresentou uma leve recuperação frente ao observado no exercício anterior, que foi de 0,77%, decorrente do aumento da receita da dívida arrecadada no período.

Entre as causas do aumento da receita da dívida ativa em 2017 estão os programas de parcelamentos tributários instituídos no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) no período, cujas modalidades de adesão exigem o aporte inicial de parcela significativa da dívida consolidada, resultando num rápido e transitório aumento da arrecadação.

A propósito, recente estudo elaborado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) acerca dos efeitos dos parcelamentos especiais sobre o comportamento dos contribuintes concluiu que os parcelamentos não são instrumentos eficazes de recuperação do crédito tributário. Causam, além disso, efeitos nocivos na arrecadação tributária corrente, uma vez que o contribuinte protela o recolhimento dos tributos aguardando um novo parcelamento especial (disponível em http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/20171229-estudo-parcelamentos-especiais.pdf).

O alto índice de exclusão dos contribuintes optantes do programa de parcelamento por inadimplemento ou descumprimento das regras do programa também teria reflexo negativo na arrecadação da dívida ativa, o que deixaria como incerta a recuperação da capacidade de realização da dívida ativa nos períodos de avaliação futuros.

Registra-se que os demonstrativos da dívida ativa apresentados pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) têm como base de dados os sistemas próprios da dívida ativa. Os valores obtidos nesses sistemas não evidenciam a contabilização efetivada no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi). Por sinal, a análise da confiabilidade desses números é feita no Capítulo 5 deste Relatório, que trata da auditoria do Balanço Geral da União de 2017.

Ressalta-se, ademais, que a quase totalidade das informações analisadas na presente seção são extraídas dos sistemas próprios dos órgãos gestores, constantes da Prestação de Contas do Presidente da República, sendo, as demais, extraídas dos registros contábeis do Siafi.

Sob o aspecto fiscal, pode-se afirmar que, em 2017, a receita arrecadada proveniente da dívida ativa (R$ 21,95 bilhões) teve baixo impacto fiscal, pois representou 1,6% do montante das Receitas Primárias Totais de 2017, de R$ 1.383,1 bilhões, e representou 18,5% do Resultado Primário do Governo Central - deficitário em R$ 118,44 bilhões.

Parcelamentos

Considerados instrumento de cobrança amigável dos créditos tributários, os parcelamentos podem ser classificados de acordo com a sua abrangência. O parcelamento

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

convencional ou ordinário está sempre disponível a qualquer contribuinte, pessoa física ou jurídica, não havendo uma delimitação temporal para adesão ou dos períodos de vencimento abrangidos pelo parcelamento.

Já os chamados parcelamentos especiais trazem regras voltadas ao tratamento de situações excepcionais. Costumam ter prazo-limite para adesão e restrição quanto aos débitos que possam ser objeto do parcelamento, períodos de vencimento e/ou outro requisito que restrinja a sua abrangência.

Além da distinção mencionada, os parcelamentos distinguem-se pela natureza dos créditos que os compõem, podendo ser tributários (ou fazendários), previdenciários ou mistos. Inicialmente, são abordados os créditos parcelados não inscritos em dívida ativa sob administração da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB). A análise dos parcelamentos inscritos em dívida ativa, sob a gestão da PGFN, da Procuradoria-Geral Federal (PGF) e da Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC), é feita mais adiante, juntamente com os demais créditos da dívida ativa.

Assim, o exame subsequente leva em conta a natureza dos créditos parcelados e a modalidade de parcelamento. A tabela a seguir apresenta os dados de arrecadação e estoque de acordo com a natureza dos parcelamentos.

Arrecadação e Estoque dos Créditos Parcelados administrados pela RFB

R$ milhões

Parcelamentos	2016 [1]			2017 [2]				
	Arrecadação A	Estoque B	(A/B) %	Arrecadação C	Estoque D	(C/D) %	(C/A)-1 %	(D/B)-1 %
Fazendários	21.311,55	108.996,57	19,55	32.303,93	81.825,81	39,48	51,6	-24,9
Previdenciários	9.481,30	49.305,79	19,23	10.129,87	64.332,30	15,75	6,8	30,5
TOTAL	**30.792,84** [3]	**158.302,36**	**19,45**	**42.433,80** [3]	**146.158,10**	**29,03**	**37,8**	**-7,7**

Fonte: PCPR 2017

[1] Os valores de arrecadação de 2016 de algumas modalidades de parcelamento diferem daqueles informados na PCPR 2016, tendo em vista que na PCPR do exercício anterior, os dados foram atualizados até novembro/2016

[2] Dados de arrecadação e estoque de 2017 atualizados até novembro/2017

[3] Difere do valor constante da PCPR, pois a soma individualizada da arrecadação e do estoque de cada parcelamento discriminado na PCPR diverge dos totais nela consignados (R$ 41.818.196.186,00 em 2017 e R$ 30.748.278.171,00 em 2016)

Observa-se que o estoque consolidado de créditos parcelados de 2017 atingiu R$ 146,1 bilhões, refletindo uma redução de 7,7% em relação ao exercício anterior. Por outro lado, a arrecadação em 2017, de R$ 42,4 bilhões, foi 37,8% superior à de 2016.

Nas tabelas a seguir, estão demonstrados os valores arrecadados e a arrecadar (estoque), nos exercícios de 2016 e 2017, relativamente aos créditos parcelados não inscritos em dívida ativa, discriminados por modalidade de parcelamento.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Arrecadação dos Parcelamentos Administrados pela RFB

R$ milhões

PARCELAMENTO	ARRECADAÇÃO		VARIAÇÃO	PARTICIPAÇÃO NO TOTAL	
	2016 [2] A	2017 [3] B	(B/A) %	2016 %	2017 %
Pert (Lei 13.496/2017)	0,00	15.488,97	-	0,0%	36,5%
Convencional [1]	12.566,10	9.323,09	-25,8%	40,8%	22,0%
Lei 11.941/2009	6.067,11	5.271,36	-13,1%	19,7%	12,4%
Lei 12.996/2014	6.919,17	4.007,81	-42,1%	22,5%	9,4%
Lei 12.865/2013 e Reabertura 11.941/2009	3.377,66	3.136,93	-7,1%	11,0%	7,4%
Prt (Mp 766/2017)	0,00	3.110,84	-	0,0%	7,3%
Outros	1.862,80	2.094,80	12,5%	6,0%	4,9%
TOTAL	**30.792,84**	**42.433,80**	**37,8%**	**100,0%**	**100,0%**

Fonte: PCPR 2017

[1] Lei 8.212/1991 e Lei 10.522/2002

[2] Os valores de arrecadação de 2016 de algumas modalidades de parcelamento diferem daqueles informados na PCPR 2016, tendo em vista que na PCPR 2016, os dados foram atualizados até novembro/2016

[3] Os dados de 2017 estão atualizados até novembro/2017

Estoque dos Parcelamentos Administrados pela RFB

R$ milhões

PARCELAMENTO	ESTOQUE		VARIAÇÃO	PARTICIPAÇÃO NO TOTAL	
	2016 [3] A	2017 [4] B	(B/A) %	2016 %	2017 %
Parcelamento Simples Nacional	15.679,83	28.818,04	83,8%	9,9%	19,7%
Lei 12.810/2013 [5]	0,00	28.504,58	-	0,0%	19,5%
Convencional [1]	48.140,51	22.907,51	-52,4%	30,4%	15,7%
Lei 11.941/2009 e Mp 449/2008	27.991,86	19.414,01	-30,6%	17,7%	13,3%
Parcelamentos Previdenciários Não Consolidados [2]	21.902,75	15.913,73	-27,3%	13,8%	10,9%
Parcelamento Lei 12.996/2014	21.693,28	12.939,67	-40,4%	13,7%	8,9%
Parcelamento Lei 12.865/2013 - Tbu e Pis/Cofins	9.571,07	6.633,96	-30,7%	6,0%	4,5%
Outros	13.323,07	11.026,60	-17,2%	8,4%	7,5%
TOTAL	**158.302,36**	**146.158,10**	**-7,7%**	**100,0%**	**100,0%**

Fonte: PCPR 2017

[1] Lei 8.212/91 e Lei 10.522/2002

[2] Lei 11.960/2009

[3] Os valores de arrecadação de 2016 de algumas modalidades de parcelamento diferem daqueles informados na PCPR 2016, tendo em vista que na PCPR 2016, os dados foram atualizados até novembro/2016

[4] Os dados de 2017 estão atualizados até novembro/2017.

[5] Consolidado em 2017

No que tange à arrecadação por modalidade, merece destaque o parcelamento instituído pelo Programa Especial de Regularização Tributária – Pert, com R$ 15,5 bilhões de recursos arrecadados em 2017, correspondendo a 36,5% do total arrecadado no exercício. O parcelamento Convencional também se destacou com R$ 9,3 bilhões arrecadados e por ter sofrido a maior redução da arrecadação em relação ao exercício anterior (25,8%). Houve, por seu turno, majoração de 83,8% no estoque do parcelamento do Simples Nacional, que passou de R$ 15,7 bilhões em 2016 para R$ 28,8 bilhões em 2017, equivalendo a 19,7% do valor total de créditos parcelados. Todas as demais modalidades de parcelamento tiveram redução no estoque e na arrecadação em relação ao exercício anterior, merecendo destaque o parcelamento autorizado pela Lei 12.996/2014, que reabriu o prazo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

para adesão ao parcelamento denominado "Refis da Crise", com a maior redução de arrecadação (42,1%), passando de R$ 6,9 bilhões arrecadados em 2016 para R$ 4,0 bilhões em 2017.

Créditos com exigibilidade suspensa

Os créditos com exigibilidade suspensa diferenciam-se dos parcelamentos de créditos e dos créditos inscritos em dívida ativa por não constituírem direito líquido e certo da União contra o devedor, uma vez que estão sendo discutidos administrativa ou judicialmente.

Desde 2015, os créditos com exigibilidade suspensa e respectivos ajustes para perdas prováveis deixaram de ser reconhecidos na contabilidade como ativos e passaram a ser registrados em contas de controle, uma vez que não há garantia de fruição de benefícios econômicos futuros.

Enquanto em 2016 o estoque de créditos com exigibilidade suspensa alcançou R$ 1.233,9 bilhões, em 2017 essa categoria de créditos compreendeu R$ 1.325,6 bilhões, representando um aumento de 7,4%.

Créditos Tributários com Exigibilidade Suspensa

R$ milhões

Conta Contábil	Tributo	Posição em	
		31/12/2016	31/12/2017
8.9.9.9.1.46.01	Impostos	591.159,07	615.341,35
8.9.9.9.1.46.02	Contribuições	593.419,24	644.428,45
8.9.9.9.1.46.03	Infrações	49.339,67	65.859,60
	TOTAL	**1.233.917,98**	**1.325.629,40**

Fonte: Siafi/Tesouro Gerencial.

Dívida Ativa

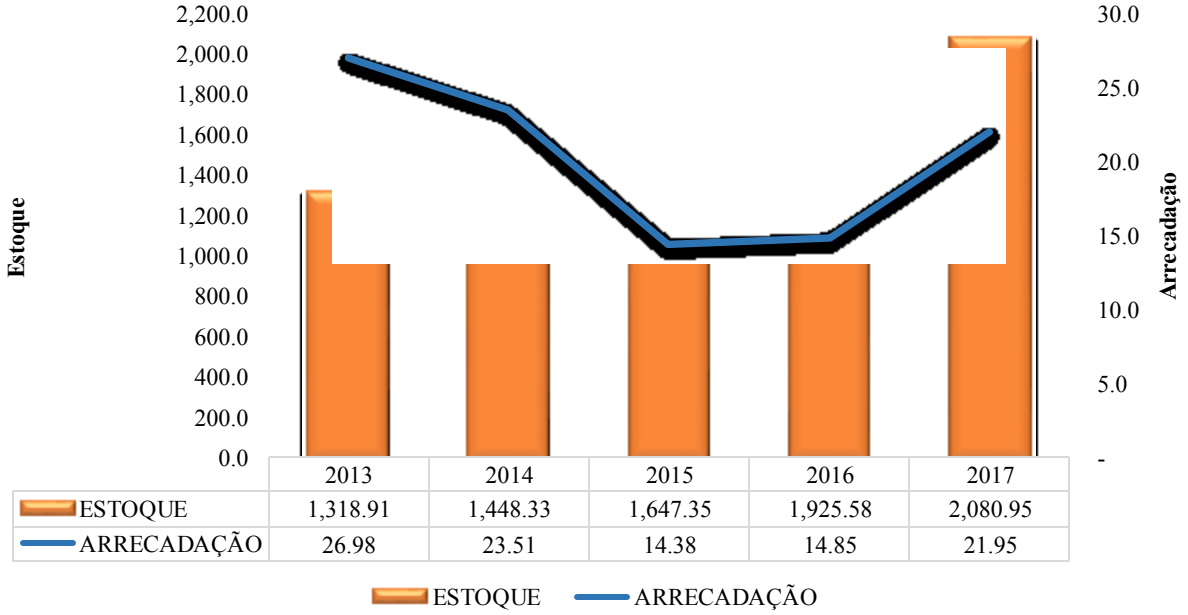
O registro da dívida ativa tem por função evidenciar a arrecadação e o estoque de créditos de natureza não tributária e tributária (fazendária e previdenciária) da União que se tornaram exigíveis depois de esgotado o prazo fixado para pagamento. Tais créditos, depois de apurados como líquidos e certos, são inscritos na Dívida Ativa da União (DAU), sob administração da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), na Dívida Ativa das autarquias e fundações públicas federais, a cargo da Procuradoria-Geral Federal (PGF), ou ainda na Dívida Ativa do Banco Central do Brasil, sob a gestão da Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC).

Entre 2016 e 2017, com base nas informações gerenciais dos sistemas da dívida ativa administrados pelas procuradorias, o estoque da dívida ativa da União cresceu 8,1%, alcançando o montante de R$ 2.080,9 bilhões, ao passo que a arrecadação atingiu R$ 21,95 bilhões, correspondendo a 47,8% de acréscimo. O gráfico abaixo demonstra a evolução da Dívida Ativa da União nos últimos cinco exercícios.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Evolução do Estoque e da Arrecadação da Dívida Ativa da União – 2013 a 2017

R$ bilhões

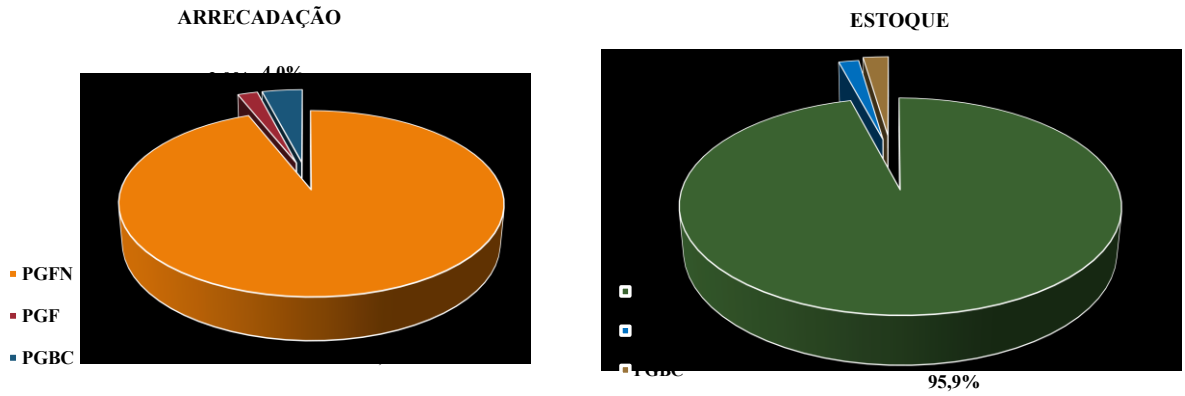


	2013	2014	2015	2016	2017
ESTOQUE	1,318.91	1,448.33	1,647.35	1,925.58	2,080.95
ARRECADAÇÃO	26.98	23.51	14.38	14.85	21.95

Fontes: PCPRs 2013 a 2017

A situação dos créditos inscritos em dívida ativa, conforme o órgão gestor, é apresentada no gráfico a seguir. Destaca-se que a PGFN responde pela administração de aproximadamente R$ 1,99 trilhão, o que corresponde a 95,9% do estoque da dívida ativa da União, e pela arrecadação, em 2017, de R$ 20,6 bilhões, 94% da receita da dívida ativa da União arrecadada.

Dívida Ativa por Órgão Gestor



Fonte: PCPR 2017

Dívida Ativa administrada pela PGFN

Com relação à Dívida Ativa da União sob gestão da PGFN, observou-se que a arrecadação em 2017 sofreu um aumento de 53,9 % em relação ao exercício anterior, passando de R$ 13,4 bilhões para R$ 20,6 bilhões. Quanto ao estoque, constatou-se aumento tanto na dívida parcelada quanto na dívida não parcelada. Na primeira, o incremento foi de 44,3%, ao passo que na segunda, o acréscimo foi de 4,2%. Na mesma tendência, o estoque total de 2017 teve crescimento de R$ 8,2% em relação a 2016, passando de R$ 1.844,9 bilhões para R$ 1.995,6 bilhões.

Dívida Ativa da União sob Administração da PGFN

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

R$ milhões

Exercício	Situação dos Créditos	Natureza dos Créditos	Arrecadação	Estoque
2016	Parcelados \1	Não Tributários	484,07	6.750,89
		Tributários não Previdenciários	7.256,37	135.639,22
		Previdenciários	3.410,97	40.112,96
	Subtotal (A)		11.151,41	182.503,07
	Não Parcelados	Não Tributários	340,17	112.926,46
		Tributários não Previdenciários	1.161,86	1.161.912,71
		Previdenciários	740,97	387.622,19
	Subtotal (B)		2.243,00	1.662.461,36
Total (C)			**13.394,41**	**1.844.964,43**
2017	Parcelados \1	Não Tributários	603,99	9.455,73
		Tributários não Previdenciários	12.828,66	182.233,61
		Previdenciários	5.059,90	71.644,85
	Subtotal (D)		18.492,56	263.334,19
	Não Parcelados	Não Tributários	253,44	119.524,71
		Tributários não Previdenciários	1.197,09	1.254.000,35
		Previdenciários	677,32	358.774,24
	Subtotal (E)		2.127,85	1.732.299,30
Total (F)			**20.620,41**	**1.995.633,49**

Fonte: PCPR 2017

\1 Compreende a arrecadação de parcelamentos SISPAR, renegociação e parcelamentos especiais RFB

Parcelamentos da Dívida Ativa - PGFN

A análise dos créditos parcelados sob administração da PGFN leva em conta a natureza do crédito e a modalidade de parcelamento e compreende créditos de natureza fazendária e previdenciária. Deve-se ressaltar, de início, que 13,2% do estoque da dívida ativa administrada pela PGFN encontra-se parcelada. A tabela seguinte apresenta os créditos parcelados sob gestão da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

Arrecadação e Estoque dos Créditos Parcelados Inscritos em Dívida Ativa - PGFN

R$ milhões

Parcelamentos	2016				2017				Variação	
	Arrecadação A	Estoque B	Participação %	A/B %	Arrecadação C	Estoque D	Participação %	C/D %	(C/A)-1 %	(D/B)-1 %
Lei 11.941/2009	4.639,3	107.800,8	59,1	4,3	4.192,8	94.974,1	36,1	4,4	-9,6	-11,9
Pert \1	0,0	0,0	0,0	-	7.984,4	82.061,6	31,2	9,7	-	-
Lei 12.996/2014	2.472,7	36.234,0	19,9	6,8	1.728,0	36.983,1	14,0	4,7	-30,1	2,1
Convencional \2	3.455,6	22.177,2	12,2	15,6	2.754,2	13.189,7	5,0	20,9	-20,3	-40,5
Proies (Lei 12.688/2012) \3	36,3	3.867,4	2,1	0,9	91,4	8.220,8	3,1	1,1	152,2	112,6
Lei 13.485/2017 \4	0,0	0,0	0,0	-	299,8	7.651,9	2,9	3,9	-	-
Demais	547,5	12.423,6	6,8	4,4	1.441,9	20.253,0	7,7	7,1	163,4	63,0
Total	**11.151,4**	**182.503,1**	**100,0**	**6,1**	**18.492,6**	**263.334,2**	**100,0**	**7,0**	**65,8**	**44,3**

Fonte: PCPR 2017

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

\1 Programa Especial de Regularização Tributária (Lei 13.496/2017)
\2 Lei 8.212/1991 e Lei 10.522/2002
\3 Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior
\4 Parcelamento Especial dos Débitos Previdenciários dos Entes Federativos

A evolução dos parcelamentos da dívida ativa gerida pela PGFN revela aumento de 44,3% no estoque de 2016 para 2017. Já a arrecadação teve considerável aumento, passando de R$ 11.151,4 milhões para R$ 18.492,6 milhões – um incremento de 65,8%. Ao atentar para a materialidade da arrecadação frente ao estoque, percebe-se que, em 2017, o percentual de realização da receita correspondeu a 7,0%, frente a 6,1% em 2016.

Destaque para o parcelamento autorizado pela Lei 11.941/2009 e para o instituído pelo Programa Especial de Regularização Tributária – Pert. O primeiro, apesar de apresentar, de 2016 para 2017, um leve decréscimo da arrecadação, detém o estoque mais representativo (R$ 94,9 bilhões) frente às demais modalidades de parcelamento. O parcelamento instituído no âmbito do Pert, pela Medida Provisória 783/2017, posteriormente convertida na Lei 13.496/2017, por sua vez, foi a modalidade que em 2017 apresentou a arrecadação mais representativa, com R$ 7,9 bilhões arrecadados e o segundo maior volume de créditos por arrecadar (estoque) R$ 82,1 bilhões por arrecadar.

Dívida Ativa administrada pela PGF

A dívida ativa sob administração da PGF compreende os créditos de qualquer natureza pertencentes às autarquias e às fundações públicas federais, exceto o Banco Central do Brasil, cuja dívida ativa é gerida por sua própria Procuradoria-Geral, incluindo as parcelas referentes ao INSS eventualmente sob administração dessa autarquia.

A tabela seguinte demonstra que, de 2016 para 2017, a arrecadação da dívida ativa administrada pela PGF sofreu uma redução da ordem de 25%, ao passo que o estoque foi discretamente ampliado, com um crescimento de 8,7%. Com isso, a proporção entre arrecadação e estoque passou de 1,7% em 2016 para 1,2% em 2017.

Arrecadação e Estoque da Dívida Ativa sob Administração da PGF

R$ milhões

Exercício	Situação dos Créditos	Arrecadação	Estoque
2016	Parcelados (A)	153,0	10.511,1
	Não parcelados (B)	430,7	24.148,9
Total (C) = (A)+(B)		**583,7**	**34.660,0**
2017	Parcelados (D)	191,8	1.261,0
	Não parcelados (E)	246,9	36.410,4
Total (F) = (D)+(E)		**438,6**	**37.671,4**

Fonte: PCPR 2017

A Procuradoria-Geral Federal ressaltou as seguintes medidas adotadas com vistas à melhoria da sistemática de recuperação de créditos das autarquias e fundações federais: adoção do Sapiens Dívida, sistema da dívida ativa da PGF que dispõe de todas as ferramentas necessárias para realização dos procedimentos relacionados à cobrança judicial e ao acompanhamento dos créditos das autarquias e fundações federais; conclusão da integração de todos os Estados à Equipe Nacional de Cobrança (Enac) – iniciativa tomada com vistas a nacionalizar e desterritorializar as atividades da procuradoria, buscando aumentar os patamares de inscrição em dívida, protesto extrajudicial, conciliação e ajuizamento de execuções fiscais; desenvolvimento e integração da ferramenta de protesto eletrônico de certidões da dívida ativa ao sistema Sapiens Dívida; uniformização da sistemática de envio à PGF dos créditos a receber constituídos pelas autarquias e fundações públicas federais; e, inscrição em dívida ativa dos créditos das autarquias e fundações públicas federais, centralizando a gestão da dívida na PGF dentro do sistema Sapiens Dívida.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

A Prestação de Contas do Presidente da República discrimina, por entidade autárquica ou fundacional, os valores de arrecadação e estoque relativos aos créditos inscritos em dívida ativa. Dispõe, também, sobre as divergências encontradas entre os registros constantes de sistemas próprios e aqueles contabilizados no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), acompanhadas das respectivas justificativas. Entre as justificativas apresentadas pelas entidades para as divergências relatadas, predominam aquelas relacionadas a sistema próprio e Siafi com critérios de registro divergentes e intempestividade do registro contábil no Siafi.

Dívida Ativa administrada pela PGBC

A Dívida Ativa do Banco Central do Brasil compreende os créditos inscritos pela própria autarquia, sob administração de sua Procuradoria-Geral (PGBC). A tabela a seguir contém as informações gerenciais prestadas pelo Banco Central.

Arrecadação e Estoque da Dívida Ativa sob Administração da PGBC

R$ milhões

Exercício	Situação dos Créditos	Arrecadação	Estoque
2016	Parcelados (A)	797,0	10.040,1
	Não parcelados (B)	2,9	35.913,7
Total (C) = (A)+(B)		**799,9**	**45.953,8**
2017	Parcelados (D)	882,9	9.226,0
	Não parcelados (E)	3,4	38.420,2
Total (F) = (D)+(E)		**886,4**	**47.646,1**

Fonte: PCPR 2017

A arrecadação da dívida ativa a cargo do Banco Central do Brasil apresentou aumento de 10,8% entre 2016 e 2017, passando de R$ 799,9 milhões para R$ 886,4 milhões, enquanto o estoque cresceu aproximadamente 3,7%, atingindo R$ 47,6 bilhões. Esses valores englobam tanto o Banco Central (órgão Siafi 25201), que integra os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), quanto a Autoridade Monetária, que não integra o OFSS.

Com respeito à dívida ativa do Banco Central do Brasil, órgão integrante do OFSS, cumpre mencionar que a arrecadação e o estoque estão registrados no Siafi, conforme apresentado na tabela seguinte. Essa contabilização inciou em 2014 em atendimento à recomendação expedida nas Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2013.

Arrecadação e Estoque da Dívida Ativa do Bacen no OFSS

R$ 1,00

Descrição	Posição em 31/12/2016	Posição em 31/12/2017	(B/A) -1
	(A)	(B)	%
Arrecadação \1	9.893.976	15.742.997	9,1%
Estoque \2	35.973.144.851	38.551.636.521	7,2%

Fonte: Siafi

\1 Receita realizada da Dívida Ativa Tributária e Não Tributária – conta contábil 6.2.1.2.0.00.00

\2 conta contábil 1.2.1.1.1.05.00 - Dívida Ativa Não Tributária

Cabe ressaltar que a ausência de expectativa quanto ao recebimento desses créditos está refletida no montante da provisão para perdas (conta retificadora 1.2.1.1.1.99.06), equivalente a 100% do saldo em carteira (R$ 35,9 bilhões). Referida provisão tem amparo nas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP), no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), bem como no Manual Siafi.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Dívida Ativa: análise consolidada

Os critérios utilizados para se chegar aos valores de arrecadação e estoque da dívida ativa na seção em exame seguiram os ditames da Lei 4.320/1964, que fixa o regime de caixa para a receita orçamentária (art. 35).

A tabela seguinte demonstra que a arrecadação da Dívida Ativa da União nas gestões do orçamento fiscal e da seguridade social em 2017 (receita realizada líquida) foi de R$ 18,11 bilhões. Se comparada à arrecadação líquida da dívida ativa de 2016, constata-se um considerável aumento de 112,2%.

Arrecadação e Estoque da Dívida Ativa por Órgão \1

R$ 1,00

ÓRGÃO	2016		2017		(A/B)	(C/D)	(C/A)-1 \4	(D/B)-1 \4
	Arrecadação \2 \3 (A)	Estoque (B)	Arrecadação \2 (C)	Estoque (D)	%	%	%	%
Pres. Rep.	3.204.476,32	68.353.943,58	53.615.651,38	138.870.250,67	4,7%	38,6%	1.573,1%	103,2%
MPDG	23.937,64	3.715.786,08	16.352,72	4.148.657,18	0,6%	0,4%	-31,7%	11,6%
MAPA	10.999.776,68	-	28.039.331,45	-			154,9%	
MCTIC	28.311,22	-	314.937,72	2.772.817.410,60		0,0%	1.012,4%	
MF	5.187.853.122,97	1.884.977.523.500,51	10.918.386.326,73	731.327.342.156,93	0,3%	1,5%	110,5%	-61,2%
MEC	6.669.892,54	1.152.145.188,56	166.417.550,75	1.171.063.639,66	0,6%	14,2%	2.395%	1,6%
Min.Ind.Com.Ext	61.800.950,02	293.851.071,45	63.331.098,70	295.129.192,52	21,0%	21,5%	2,5%	0,4%
MJ	2.357.696,17	7.670.026,83	2.843.320,11	209.709.892,56	30,7%	1,4%	20,6%	2.634,1%
MME	58.237.911,41	1.418.853.119,91	83.754.496,33	1.530.318.202,18	4,1%	5,5%	43,8%	7,9%
MS	29.089.713,91	3.583.073.177,25	46.303.842,03	4.300.923.575,86	0,8%	1,1%	59,2%	20,0%
Min.Transp.	3.393.948,43	436.510.365,71	18.763.704,04	757.860.432,68	0,8%	2,5%	452,9%	73,6%
Min.Trab.	3.162.359.888,57	5.662.481.660,11		-	55,8%		-100,0%	-100,0%
Min.Com.	49.967,79	2.617.380.374,27		-	0,0%		-100,0%	-100,0%
Min.C.	735.831,33	19.483.567,97	561.792,94	58.083.716,66	3,8%	1,0%	-23,7%	198,1%
MMA	49.878,81	7.962.028.040,61	2.747.904,51	9.797.393.520,94	0,0%	0,0%	5.409,2%	23,1%
MDA	6.485.316,13	138.707.115,34		-	4,7%		-100,0%	-100,0%
MD	25.287,31	-	361.037,45	-			1.327,7%	
Min.Int.Nac.		23.636.608,85		23.595.334,69	0,0%	0,0%		-0,2%
Min.Tur.	57.771,39	-	66.269,35	-			14,7%	
MDS		-	6.724.785.604,83	5.794.750.321,33		116,0%		
Min.Cid.	18.432,73	-	47.430,71	-			157,3%	
AGU	66.603,07	-	43.808,73	-			-34,2%	
Total	**8.533.508.714,44**	**1.908.365.413.547,03**	**18.110.400.460,48**	**758.182.006.304,46**	**0,45%**	**2,39%**	**112,2%**	**-60,3%**

Fonte: Siafi / Tesouro Gerencial

\1 Órgãos no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social

\2 A arrecadação da dívida ativa equivale à receita orçamentária realizada líquida apurada por meio do Tesouro Gerencial

\3 A arrecadação de receitas da dívida ativa de 2016 informada no presente relatório diverge daquela constante do Relatório das Contas do Governo de 2016, que foi de R$ 9.460.440.190,29, tendo em vista que se considerou, naquele relatório, a receita orçamentária bruta da dívida ativa, ao passo que, neste, levou-se em conta a receita orçamentária líquida

\4 As distorções nas variações de arrecadação e estoque de 2016 para 2017 devem-se a mudanças na estrutura organizacional dos órgãos que administram créditos inscritos em dívida ativa

O grau de realização da dívida ativa, apurado pela razão entre a arrecadação e o estoque, passou de 0,45% em 2016 para 2,39% em 2017. Esse crescimento pode ser explicado tanto pelo considerável aumento da arrecadação (112,2%), quanto pela redução do estoque (60%), ocorridos no período.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Convém esclarecer, a propósito, que o decréscimo verificado no estoque contábil de créditos inscritos na dívida ativa da União decorre de nova metodologia de avaliação de créditos a receber inscritos em dívida ativa baseada na recuperabilidade do crédito.

Com efeito, em 2017, o tratamento contábil dado aos créditos a receber inscritos em dívida ativa foi modificado em razão da adoção de novo modelo de classificação baseado em sistema de "rating". O novo tratamento foi proposto por grupo de trabalho instituído para avaliar os procedimentos contábeis concernentes aos créditos a receber inscritos em dívida ativa da União e respectivo ajuste para perdas, cuja implantação foi realizada por intermédio da Portaria MF 293, de 12/6/2017.

A partir da nova metodologia passou-se a classificar os créditos inscritos em dívida ativa em uma de quatro classes possíveis, conforme seu potencial de recuperabilidade: Classe "A" - créditos com alta perspectiva de recuperação; Classe "B" - créditos com média perspectiva de recuperação; Classe "C" - créditos com baixa perspectiva de recuperação; e, Classe "D" - créditos irrecuperáveis.

De acordo com o novo modelo, os créditos classificados como "C" ou "D" devem ser registrados como ativo contingente em razão da perda de capacidade de gerar benefícios econômicos futuros, devendo, por conseguinte, serem baixados do Ativo Patrimonial, assim como os respectivos ajustes para perdas. São realizados, de forma concomitante, a atualização e o registro atualizado dos valores baixados para contas de controle, de onde se passa a controlar o estoque desses créditos.

Em 31/12/2017, o estoque de ativos de créditos inscritos em dívida ativa da União, considerados irrecuperáveis ou com baixa probabilidade de recuperação era de R$ 1.308,31 bilhões, conforme demonstrado no quadro abaixo.

Estoque Contábil Ativos Contingentes Créditos Inscritos em Dívida Ativa

R$ milhões

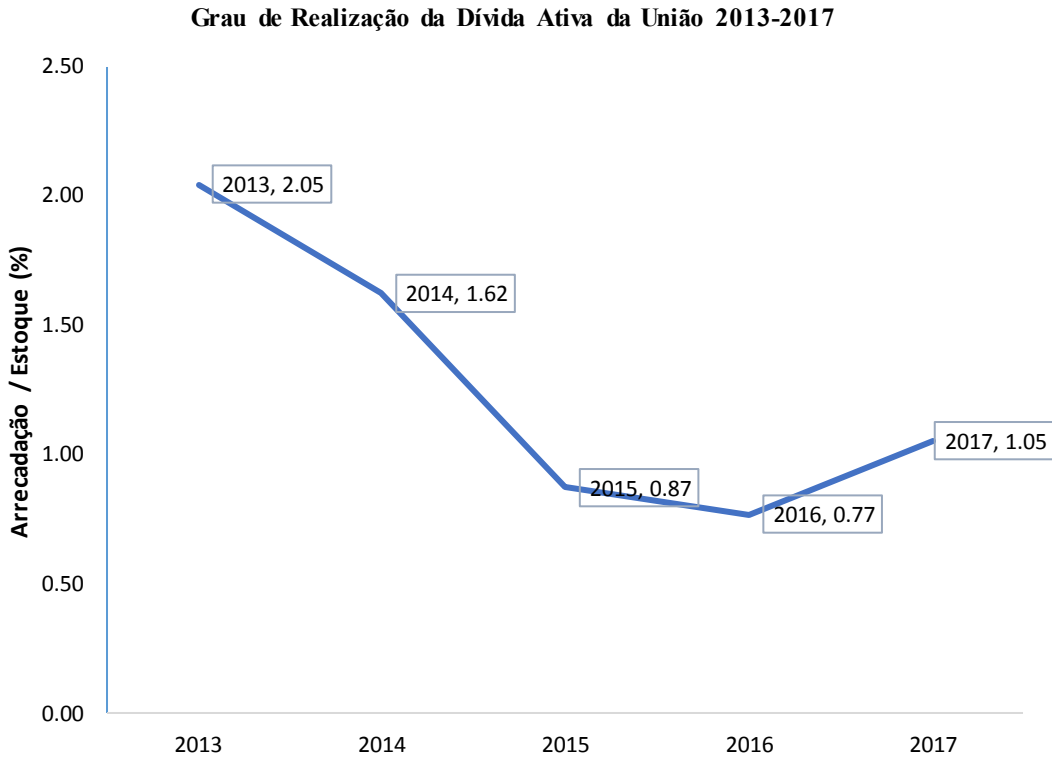
Natureza – Classificação	**31/dez/2017**
Tributários Não Previdenciários - Classes C e D	1.038.872,20
Tributários Previdenciários - Classes C e D	269.434,80
TOTAL	**1.308.307,00**

Fonte Siafi / Tesouro Gerencial

Feitos esses esclarecimentos, pode-se afirmar que o estoque contábil de créditos inscritos em dívida ativa perfaz o montante de R$ 2.066,59 bilhões ou R$ 758,18 bilhões, conforme se considere ou não os créditos irrecuperáveis ou de baixa recuperabilidade; do mesmo modo, o grau de realização dos créditos da dívida equivale a 0,88% ou 2,39%, a depender do critério adotado.

O relatório sobre as Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2016 assinalou que o grau de realização dos créditos inscritos em dívida, apurado com base em registros contábeis armazenados no Siafi, vinha se reduzindo ao longo dos últimos anos. No gráfico abaixo, elaborado com base em dados provenientes dos sistemas próprios dos órgãos gestores, demonstra-se a razão entre a receita arrecadada e o estoque existente nos últimos cinco anos. Até 2016 observa-se que o grau de realização da dívida decresceu a patamares mínimos, evidenciando uma tendência nociva de perda da capacidade de realização da dívida. Em 2017, essa tendência aparenta se reverter discretamente, uma vez que a razão entre a receita líquida realizada e o estoque dos créditos a receber inscritos em dívida ativa salta de 0,77% em 2016 para 1,05% em 2017.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.



Fonte: PCPR 2017

Deve-se esclarecer que foram utilizados dados dos sistemas próprios dos órgãos gestores em vez dos registros contábeis do Siafi em razão da implantação da metodologia de apropriação contábil dos créditos a receber inscritos em dívida ativa acima mencionada. A adoção da referida metodologia acarretou a baixa contábil de um volume considerável de créditos a receber do Ativo Patrimonial, reduzindo consideravelmente o estoque de créditos inscritos e, por consequência, aumentando o grau de realização da dívida ativa. Assim, para não distorcer a análise evolutiva da capacidade de realização dos créditos inscritos em dívida ativa, optou-se por utilizar os dados de arrecadação e estoque provenientes dos sistemas gerenciais dos órgãos gestores, sem prejuízo da análise pretendida.

O crescimento observado no grau de realização dos créditos inscritos em dívida ativa de 2016 para 2017 deve-se ao aumento da arrecadação da dívida ativa no período, que pode ser atribuído, por sua vez, aos programas de parcelamento especial (ou extraordinário) instituídos em 2017 no âmbito da PGFN. Dentre os parcelamentos especiais instituídos no período, destaca-se o Programa Especial de Regularização Tributária – Pert, que proveu R$ 7,98 bilhões em recursos arrecadados.

Instituídos com o propósito de estimular o contribuinte a quitar espontaneamente suas obrigações tributárias, mediante condições diferenciadas para pagamento, e, por consequência, promover o incremento da arrecadação, os parcelamentos especiais oferecem longos prazos de pagamento e, em alguns casos, abatimentos de até 100% de multas, juros e encargos legais. No Brasil, desde a edição do Programa de Recuperação Fiscal – Refis pela Lei 9.964/2000, foram criados cerca de 28 novos parcelamentos especiais, todos oferecendo significativas reduções de multas, juros e encargos legais.

Os parcelamentos especiais editados em 2017, à semelhança dos demais, exigem, entre as opções de adesão, o pagamento de parcela significativa do débito consolidado. Isso resulta num súbito incremento da arrecadação durante o período de adesão aos programas, que tende a diminuir nos períodos subsequentes, quer pelas regras e condições do programa, quer pela inadimplência dos contribuintes.

De fato, estudo elaborado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil em dezembro de 2016, atualizado em dezembro de 2017, sobre os efeitos dos parcelamentos especiais de débitos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

tributários no comportamento do contribuinte na arrecadação espontânea chega a algumas conclusões sobre a utilização desse instituto como forma de se incrementar a arrecadação. Uma das primeiras constatações é a de que o instituto do parcelamento especial perdeu o seu caráter de excepcionalidade, haja vista o excessivo número de programas de parcelamentos especiais criados ao longo dos últimos anos.

Também se observou um baixo índice de quitação dos parcelamentos, seja pela inadimplência ou descumprimento das regras pelo optante, seja pela opção manifestada pelo contribuinte para incluir a dívida parcelada em outro programa superveniente. A opção de migração de um parcelamento para outro evidencia uma estratégia do contribuinte que pretende promover a rolagem das suas dívidas. Assim, o grande número de parcelamentos surgidos disseminou a cultura de não pagamento de dívidas na expectativa de criação de novos programas.

Baseado nessas constatações, conjugado ao aumento expressivo do passivo tributário administrado pela RFB e também nos elevados percentuais de exclusão de contribuintes dos parcelamentos especiais, chega-se à conclusão de que o parcelamento, além de não ser um instrumento eficaz para recuperação do crédito tributário, causa efeitos danosos na arrecadação tributária, uma vez que o contribuinte posterga o recolhimento dos tributos devidos à espera de um novo parcelamento especial.

Conclui-se, por todo o exposto, que a leve recuperação da capacidade de realização dos créditos inscritos na Dívida Ativa da União, observada no exercício de 2017, decorreu principalmente do crescimento da arrecadação da dívida ativa provocada pelo aporte significativo de contribuintes, no momento da adesão, aos programas de parcelamentos especiais instituídos no exercício. Esses programas, no entanto, por exigirem do contribuinte parcelas menores nos períodos subsequentes, tendem a reduzir sua participação na arrecadação da dívida nos exercícios seguintes, deixando uma incerteza quanto à efetiva recuperação do grau de realização da dívida ativa no médio e no longo prazo. Além disso, tais programas apresentam um alto índice de exclusão de contribuintes por inadimplemento ou descumprimento de suas regras.

4.1.3 Lei de Diretrizes Orçamentárias

A análise tem como objetivo verificar a execução orçamentária de metas e prioridades da administração pública federal, no exercício de 2017, em conformidade com o disposto no art. 165, § 2º, da Constituição Federal e, especificamente, com o art. 4º da Lei 13.408/2016 (LDO 2017).

O art. 165, § 2º, da Constituição Federal, estabelece, entre outras coisas, que a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente.

Para o exercício de 2017, o art. 4º da LDO 2017 dispôs que, atendidas as despesas contidas na Seção I do Anexo III (obrigações constitucionais ou legais da União) e as de funcionamento dos órgãos e das entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, as prioridades e metas da administração pública federal corresponderiam às programações orçamentárias constantes do Anexo de Prioridades e Metas da LDO.

Assim, na LDO 2017, a priorização da administração pública federal compreendeu as programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual constantes da Seção I do Anexo de Prioridades e Metas e as demais programações prioritárias constantes da Seção II desse mesmo anexo.

4.1.3.1 Programações prioritárias constantes do Anexo de Prioridades e Metas da LDO 2017

A lista de programações prioritárias constantes do Anexo VII da LDO 2017, já levando em consideração as alterações trazidas pela Lei 13.539, de 18/12/2017, são as seguintes:

Programações Prioritárias sujeitas ao regime de que trata o art. 72 (Seção I do Anexo VII - Prioridades e Metas)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Programa 2015 - Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS): Ações 4525, 7X12, 8535, 8585
Programa 2029 - Desenvolvimento Regional e Territorial: Ações 7K66, 7W59, 8902
Programa 2040 - Gestão de Riscos e de Desastres: Ação 10SG
Programa 2048 - Mobilidade Urbana e Trânsito: Ações 10SS, 2D49
Programa 2049 - Moradia Digna: Ação 10SJ
Programa 2054 - Planejamento Urbano: Ação 1D73
Programa 2066 - Reforma Agrária e Governança Fundiária: Ação 210U
Programa 2068 - Saneamento Básico: Ação 1N08
Programa 2077 - Agropecuária Sustentável: Ação 20ZV
Programa 2080 - Educação de qualidade para todos: Ações 0E53, 48, 152X, 20RP
Programa 2081 - Justiça, Cidadania e Segurança Pública: Ações 15F4, 155N, 20ID, 8855
Programa 2084 - Recursos Hídricos: Ações 10DC, 10F6, 109H, 14RU, 152D, 152E, 1851
Programa 2086 - Transporte Aquaviário: Ação 131M
Programa 2087 - Transporte Terrestre: Ações 10IX, 20VK, 3E50, 7S57, 7T98, 7U54, 7V33, 7V98, 7W07, 7W70, 7W84, 7W95
Programa 2126 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério dos Transportes: Ação 7W71
Programa 0909 - Operações Especiais: Outros Encargos Especiais: Ação 0E45

Fonte: http://www.planalto.gov.br.

Programações Prioritárias (Seção II do Anexo VII - Prioridades e Metas)

Anexo VII - Prioridades e Metas
Seção II - Programações Prioritárias

Programas e ações	
2015	**Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)**
12L5	Construção e Ampliação de Unidades Básicas de Saúde - UBS
2019	**Inclusão social por meio do Bolsa Família, do Cadastro Único e da articulação de políticas sociais**
8442	Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza (Lei nº 10.836, de 2004)
2037	**Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**
2A60	Serviços de Proteção Social Básica
2A65	Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade
2049	**Moradia Digna**
00AF	Integralização de Cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR
00CW	Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Urbanas (Lei nº 11.977, de 2009)
00CX	Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Rurais (Lei nº 11.977, de 2009)
00CY	Transferências ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS (Lei nº 11.977, de 2009)
2080	**Educação de qualidade para todos**
12KU	Implantação de Escolas para Educação Infantil
2087	**Transporte Terrestre**
20VI	Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Centro-Oeste

Fonte: http://www.planalto.gov.br.

A seguir, tem-se a análise da prioridade dada pelo Poder Executivo Federal a essas despesas.

4.1.3.2 Programações Incluídas ou Acrescidas por Emendas de Bancada Estadual

As programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual estão reguladas nos arts. 61 a 67 e 72 da LDO 2017 (Lei 13.408/2016). Ressalta-se que a execução de despesas decorrentes de emendas parlamentares individuais, reguladas pelo arts. 68 a 71 da LDO 2017, foi analisada em tópico próprio deste Relatório (4.1.1.4).

Para as emendas de bancada estadual, em resumo, foi estabelecido pela LDO 2017 que:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

- a obrigatoriedade de execução referente a programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual constantes da Seção I do Anexo de Prioridades e Metas e aprovadas na lei orçamentária compreende, no exercício de 2017, o empenho e pagamento correspondentes a 0,6% da receita corrente líquida (RCL) realizada no exercício de 2016, incluindo os restos a pagar relativos a programações decorrentes de emendas de bancada estadual de execução obrigatória (art. 72, caput);
- se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida no art. 2º da LDO 2017, o montante de execução obrigatória pode ser reduzido até a mesma proporção do contingenciamento incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias (art. 62, §3º);
- a execução das programações decorrentes de emendas de bancada não são obrigatórias em caso de impedimentos de ordem técnica (art. 63);
- as emendas serão apresentadas ao projeto de lei orçamentária de 2017 no limite de 0,8% da RCL prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, distribuído de forma equitativa entre os estados e o Distrito Federal (art. 72, §1º).

Para verificar as condições do art. 72, §1º, levou-se em consideração a RCL prevista no projeto de lei orçamentária para 2017 (PLOA 2017) que, conforme volume II do referido projeto de lei, foi de R$ 758,32 bilhões. Dessa forma, as emendas parlamentares de bancada estadual deveriam ser apresentadas até o limite de 0,8% desse valor, ou seja, até R$ 6,06 bilhões. Com base nas informações constantes do sistema Tesouro Gerencial, constatou-se que foram consignadas emendas às dotações no valor de R$ 6,06 bilhões. Na mesma consulta, foi possível constatar que foram alocados, por meio dessas emendas, R$ 224,68 milhões para cada estado e o Distrito Federal. A alocação indica que foram atendidas as condições do art. 72, §1º, em especial a distribuição equitativa.

Com relação às condições constantes do caput do art. 72, levou-se em consideração o valor da RCL realizada em 2016, que, conforme demonstrativo fiscal do Tesouro Nacional, foi de R$ 709,92 bilhões. Sendo assim, o limite mínimo para execução obrigatória dessas emendas foi fixado em R$ 4,26 bilhões. As informações constantes do Tesouro Gerencial, já considerando as alterações sofridas pela Seção I do Anexo VII da LDO 2017 (Lei 13.539/2017), mostram que a execução orçamentária (empenho) foi de R$ 3,58 bilhões, valor correspondente a 84,1% do limite fixado. Entretanto, após a consolidação dos resultados dos decretos de programação financeira de 2017, verificou-se que houve contingenciamento de despesas e que a execução das emendas parlamentares de bancada estadual ficou limitada ao montante de R$ 3,74 bilhões, conforme Decreto 9.248, de 22/12/2017. Sendo assim, a execução orçamentária das referidas emendas correspondeu a 95,8% do limite de empenho, valor condizente com a prioridade dada a essas emendas. Ressalta-se, no entanto, que 64,3% do valor empenhado, R$ 2,74 bilhões, foram inscritos em restos a pagar não processados no final do ano.

Ainda com relação às condições constantes do caput do art. 72, verificou-se que a execução financeira (soma das despesas pagas e do pagamento de restos a pagar inscritos nos exercícios anteriores, conforme disposto na LDO) atingiu R$ 1,34 bilhão, valor correspondente a 31,4% do montante de execução obrigatória (0,6% da RCL realizada em 2016). Entretanto, para a avaliação do atendimento da condicionante para a execução financeira, deve ser levado em consideração o disposto no §3º do art. 72, segundo o qual o pagamento a que se refere o caput do art. 72 restringe-se ao montante efetivamente liquidado em 2017. Sendo assim, a despesa efetivamente liquidada, que totalizou R$ 0,84 milhão, passou a ser o piso exigido para a execução financeira, já que o seu valor foi inferior a 0,6% da RCL realizada em 2016. Diante do exposto, o valor da execução financeira correspondeu a 160,2% do piso exigido.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

A tabela a seguir apresenta os dados relativos à execução das emendas de bancada estadual no exercício de 2017, bem como a conformidade dessa execução com o disposto na LDO 2017.

Execução orçamentária e financeira das programações incluídas ou acrescidas por Emenda de Bancada Estadual – 2017

R$ bilhões

Montante Aprovado	Dotação inicial	(A)	6,07
Montante de Execução Obrigatória	**0,6% da RCL realizada em 2016 (R$ 709,92 bilhões)**	**(B)**	**4,26**
Montante máximo para emendas	**0,8% da RCL prevista no PLOA (R$ 758,32 bilhões)**	**(C)**	**6,07**
Montante consignado às emendas (atualizado)	Dotação atualizada	(D)	6,07
Montante consignado às emendas após contingenciamento	**Decreto 9.248, de 22 de dezembro de 2017**	**(E)**	**3,74**
Montante consignado às emendas (liquidado)	Despesa Liquidada	(F)	0,84
Montante Executado Total	**Despesas Empenhadas Total**	**(G)**	**3,58**
% Realizado do montante obrigatório - Execução Orçamentária Total	(G)/(B)	(H)	84,1%
% Realizado do valor da dotação atualizada - Execução Orçamentária Total	(G)/(D)	(I)	59,1%
% Realizado do valor da dotação após contingenciamento - Execução Orçamentária Total	**(G)/(E)**	**(J)**	**95,8%**
Montante Pago	**Despesas Pagas + Restos a Pagar Pagos**	**(K)**	**1,34**
% Realizado do montante obrigatório - Execução Financeira	(K)/(B)	(L)	31,4%
% Realizado do montante liquidado - Execução Financeira	**(K)/(F)**	**(M)**	**160,2%**

Fonte: Tesouro Gerencial.

Quanto ao não atendimento do limite mínimo para a execução das emendas de bancada, foram informadas na PCPR 2017 (Informações Adicionais) as justificativas encaminhadas pelos órgãos referentes às programações cujos valores empenhados foram inferiores a 100% da respectiva dotação atualizada.

A respeito dessas justificativas, cumpre destacar que a Portaria Interministerial 46/2017, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Secretaria de Governo da Presidência da República, definiu os casos considerados como impedimentos de ordem técnica em relação às programações incluídas ou acrescidas por meio de emendas de bancada estadual na LOA 2017 (Lei 13.414/2017), programações estas correspondentes às ações orçamentárias de execução obrigatória constantes da Seção I do Anexo VII da LDO 2017.

Segundo a referida portaria, são considerados impedimentos de ordem técnica para o empenho da despesa relativa às emendas de bancada: (i) ausência de projeto de engenharia aprovado pelo órgão federal responsável pela programação; (ii) ausência de licença ambiental prévia, nos casos em que for necessária; (iii) não comprovação, por parte de estados, Distrito Federal ou municípios que fiquem a cargo do empreendimento após sua conclusão, da capacidade de aportar recursos para sua operação e manutenção; (iv) não comprovação de que os recursos alocados são suficientes para conclusão do empreendimento ou de etapa útil com funcionalidade que permita o imediato usufruto dos benefícios pela sociedade; (v) incompatibilidade com a política pública setorial aprovada no âmbito do órgão federal responsável pela programação; e (vi) impedimentos de qualquer natureza que sejam insuperáveis ou cujo prazo para superação inviabilize o empenho dentro do exercício financeiro. Ademais, os impedimentos a que se refere o item "vi" deverão ser ratificados pela consultoria jurídica do órgão federal responsável pela programação.

Tendo em vista o contingenciamento mencionado anteriormente, praticamente todas as justificativas apresentatadas estão relacionadas a "impedimentos de qualquer natureza que sejam

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

insuperáveis ou cujo prazo para superação inviabilize o empenho dentro do exercício financeiro", umas das condições previstas na Portaria Interministerial 46/2017.

4.1.3.3 Demais Programações Prioritárias

Quanto às programações prioritárias constantes da Seção II do Anexo VII da LDO 2017, a consulta ao Tesouro Gerencial permitiu constatar que a execução orçamentária das referidas programações foi de 99,28% da dotação atualizada, percentual condizente com a prioridade que lhes foi conferida.

4.1.3.4 Conclusão

Da análise realizada, constatou-se que as prioridades definidas na LDO 2017 restringiram-se ao anexo de prioridades e metas da própria LDO, anexo VII, seções I (programações prioritárias sujeitas ao regime de que trata o art. 72 da LDO) e II (programações prioritárias). Sendo assim, houve uma redução com relação às prioridades constantes da LDO 2016, que contemplava também as prioridades e metas do PPA 2016-2019.

No caso das emendas parlamentares de bancada estadual, a execução orçamentária ficou em 95,8% do limite de empenho. A execução financeira atingiu 160,2% da despesa liquidada, considerando, além das despesas do exercício pagas, o pagamento dos restos a pagar relativos a programações decorrentes de emendas de bancada estadual saldados em 2017. Ambos os percentuais são compatíveis com a prioridade dada a essas emendas.

Com relação às justificativas apresentadas para os casos em que os valores empenhados foram inferiores a 100% da dotação da respectiva emenda de bancada estadual, praticamente todas as justificativas se relacionaram a "impedimentos de qualquer natureza que sejam insuperáveis ou cujo prazo para superação inviabilize o empenho dentro do exercício financeiro", umas das condições previstas na Portaria Interministerial 46/2017. Isso se deu por conta da limitação de empenho aplicada ao orçamento.

Por fim, com relação às programações prioritárias constantes da seção II do anexo VII, foram empenhadas despesas equivalentes a 99,28% da dotação atualizada. Concluiu-se, dessa forma, que a execução orçamentária foi compatível com a prioridade dada a essas ações pela LDO 2017.

4.2 Ações de Controle Externo

Fiscalização de Orientação Centralizada - Renúncia de Receitas

No ano de 2017, o TCU realizou Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) sobre renúncia fiscal, supervisionada pela Semag, com a participação da SecexAmazonas, da SecexSaúde, da SecexDesenvolvimento e da SecexPrevidência, que teve por objetivo verificar a regularidade do processo de concessão de renúncias tributárias relacionadas às áreas social e de desenvolvimento, além de examinar as providências adotadas pelo Poder Executivo para o aperfeiçoamento dos processos de planejamento, instituição, controle e avaliação das políticas públicas financiadas com base nesses recursos.

Os trabalhos abrangidos pela FOC compreenderam o monitoramento das providências adotadas pelo Poder Executivo em resposta a deliberações anteriores do Tribunal, além de cinco auditorias realizadas em áreas específicas de benefícios tributários selecionados: três auditorias nos processos de concessão, renovação e supervisão da Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social (Cebas) nas áreas de saúde, educação e assistência social; uma auditoria nos procedimentos administrativos relativos à concessão inicial, à supervisão e ao cancelamento de benefícios da Lei de Informática; e uma auditoria nos processos relacionados ao internamento de mercadorias na Zona Franca de Manaus.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Todos os trabalhos tiveram como relator o Ministro José Múcio, com excessão da auditoria nos processos de concessão, renovação e supervisão da Cebas na área de saúde que teve como relator o Ministro Augusto Nardes.

O monitoramento verificou aspectos relacionados à metodologia das estimativas dos gastos tributários, ao processo de instituição de renúncias tributárias e ao acompanhamento e à avaliação das renúncias tributárias.

Quanto à recomendação do TCU para que a Receita Federal do Brasil publique as metodologias de cálculo dos gastos tributários e os pressupostos utilizados para enquadramento das desonerações no conceito de gasto tributário (item 9.4 do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plénário, relator Ministro Raimundo Carreiro), verificou-se um aperfeiçoamento das informações dispostas no Demonstrativo do Gasto Tributário (DGT). No entanto, o conteúdo ainda necessita de explanação da metodologia de forma individualizada para cada gasto tributário.

Observou-se que o DGT passou a contar com capítulo específico sobre o Sistema Tributário de Referência, contendo os pressupostos utilizados para enquadramento das desonerações no conceito de gasto tributário para o IRPF, IRPJ, CSLL, PIS/Pasep, IPI e II, sendo que para os demais tributos (Contribuição Previdenciária, IOF, AFRMM, ITR, CIDE e Condecine) existe plano de ação da RFB para que a conclusão ocorra em julho/2018.

Quanto ao processo de instituição de renúncias tributárias, constatou-se algum avanço na sistematização dos procedimentos que envolvem a concessão de renúncia de receitas devido à edição da Portaria MF 453/2013. Definiu-se a responsabilidade da Receita Federal e da Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda, no que diz respeito ao cálculo do impacto fiscal e ao controle dos dispositivos que alterem a legislação tributária federal, nos termos do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Entretanto, foi apontada a necessidade de uma atuação mais ampla do Poder Executivo, em virtude do pouco avanço na definição de competências dos vários órgãos envolvidos (setoriais e centrais), para além daqueles que integram a estrutura do Ministério da Fazenda.

Com relação ao acompanhamento e à avaliação de renúncias tributárias, confirmou-se, mais uma vez, a existência de lacuna quanto à responsabilidade por agir no que se refere às avaliações das políticas financiadas por renúncias tributária e/ou à designação de gestores para a execução dessas avaliações. Segundo o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, as renúncias não são matéria de sua competência direta. Já o Ministério da Fazenda considera que essa matéria possui natureza interinstitucional e, portanto, deveria ser solucionada por decreto presidencial.

Observou-se também que, diferentemente da intenção manifestada pelo Ministério da Fazenda, não houve a implementação do Comitê de Monitoramento dos Subsídios (gastos tributários e benefícios financeiros e creditícios) da União, nos moldes do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), com competência para o monitoramento e avaliação dos gastos tributários.

Além disso, ressaltou-se que dos R$ 284 bilhões de gastos tributários previstos no DGT 2018, 85% possuem prazo de vigência indeterminado e 44% não possuem órgão gestor definido na legislação. No cenário atual de restrição de recursos orçamentários, o acompanhamento e a avaliação das renúncias tributárias são ainda mais necessários, conferindo transparência sobre os resultados esperados e alcançados por esses mecanismos e, por conseguinte, propiciando maiores informações para o tomador de decisão.

Deve-se destacar que o não atendimento ou o atendimento parcial das recomendações e determinações exaradas pelo TCU nos processos que tratam do tema renúncia de receitas prejudicam a correção dos desvios apontados, com reflexos negativos nas etapas de planejamento, instituição, avaliação e controle dos benefícios tributários. Outro efeito é a manutenção de benefícios fiscais a beneficiários que não deveriam recebê-los, em virtude de falhas na estrutura de governança desses mecanismos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Nesse contexto, realizaram-se as cinco auditorias de conformidade, já mencionadas, com o intuito de verificar os possíveis efeitos das falhas identificadas na governança e no cumprimento de regras e procedimentos que tratam das renúncias de receitas. Em síntese, buscou-se verificar se os requisitos legais para usufruir dos referidos incentivos tributários eram cumpridos pelos beneficiários.

Quanto à Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social (Cebas), a Lei 12.101/2009, regulamentada pelo Decreto 8.242/2014, estabelece que a certificação será concedida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, reconhecidas como entidades beneficentes de assistência social com a finalidade de prestação de serviços nas áreas de Assistência Social, Saúde ou Educação. A materialidade dos recursos envolvidos nas três áreas é da ordem de R$ 12,4 bilhões.

No que se refere à fiscalização do processo de concessão, renovação e supervisão da Cebas na área da Assistência Social, verificou-se que, não obstante os esforços do Ministério do Desenvolvimento Social para melhoria dos processos de concessão da Cebas, os mecanismos de controle são insuficientes para garantir o cumprimento das normas; os Conselhos Municipais de Assistência Social não possuem capacidade técnica para fiscalizar as entidades sob sua supervisão; há entidades recebendo a Cebas sem preencher os requisitos legais; há descumprimento no prazo legal de seis meses para análise do processos de concessão e renovação; os processos de supervisão não contribuem para melhoria nos processos e não impedem que entidades que descumprem os requisitos legais continuem recebendo a Cebas. Essas questões foram endereçadas por meio de determinações e recomendações à Secretaria Nacional de Assistência Social do MDS, segundo o Acórdão 823/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro José Múcio Monteiro.

Na auditora da Cebas na área da Educação, foram observados avanços na estrutura e nos processos de trabalho do MEC, inclusive com o desenvolvimento de um novo sistema, que permitirá maior controle na gestão da Cebas, com previsão de implementação de módulos para 2018. No entanto, verificou-se que o controle atual é insuficiente, que requisitos importantes para a concessão/renovação da Cebas não são verificados de forma efetiva, que não há banco de dados estruturado que permita a validação das informações sobre os bolsistas, que o estoque de processos de concessão e supervisão ainda é muito extenso e que não é realizado monitoramento das entidades com Cebas válida. Como resultado, foram proferidas determinações e recomendações ao Ministério da Educação (MEC) por meio do Acórdão 822/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro José Múcio Monteiro.

Para a Cebas na área da Saúde, a equipe de fiscalização concluiu, com nível de asseguração razoável (95% de confiança), que os processos de concessão/renovação e de supervisão funcionam adequadamente e estão em conformidade com os requisitos exigidos pela Lei 12.101/2009. Entretanto, verificou-se um elevado número de entidades passíveis de supervisão que, ou estão em curso ou não foram iniciados, concluindo que esta demora na análise pode limitar possíveis melhorias operacionais no processo de trabalho, o que culminou com as deliberações dispostas no Acórdão 683/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes.

Sobre a renúncia fiscal da Lei de Informática, verificou-se que os procedimentos administrativos adotados pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) relativos à concessão inicial dos benefícios fiscais, em regra, foram regulares e que a suspensão e o cancelamento dos benefícios fiscais das empresas omissas em enviar o Relatório Demonstrativo Anual (RDA) foi regular nos termos da Lei 8.248/1991 e do Decreto 5.906/2006. No entanto, foram observadas empresas inadimplentes em relação à obrigação do depósito trimestral no Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e inadimplentes em relação ao parcelamento de débitos anteriores que, ainda assim, continuavam usufruindo dos benefícios fiscais. Essas constatações culminaram em determinações à Secretaria de Política de Informática do MCTIC, conforme o Acórdão 1.014/2018-TCU-Segunda Câmara, da relatoria do Ministro José Múcio Monteiro.

Quanto aos incentivos fiscais decorrentes da Zona Franca de Manaus (ZFM), verificou-se: o internamento de mercadorias em volume incompatível com a capacidade operacional da empresa

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

remetente ou destinatária; empresas com operações sempre direcionadas ao canal verde (pelo qual é realizada análise documental técnica e, não sendo constatada irregularidade, não há verificação física da mercadoria); estoque considerável de protocolos de internamento pendentes de análise com prazo vencido; ausência de critérios ou de controles que definam o uso de vistoria técnica; definição de canal de vistoria sem utilização de critérios que mitiguem o risco de fraudes; conhecimento prévio do canal de vistoria pelo transportador; alteração rotineira do canal de vistoria de mercadorias de forma injustificada; realização de vistoria física meramente formal; e desvio de função na atividade de vistoria. Esse processo de fiscalização deu origem ao Acórdão 1.107/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro José Múcio.

Acerca da materialidade dos benefícios fiscais analisados na FOC, apenas nas áreas objeto de fiscalização, os gastos tributários estimados para o exercício de 2017 totalizaram R$ 43,7 bilhões, assim distribuídos: Zona Franca de Manaus e áreas de livre comércio - R$ 25,6 bilhões; entidades filantrópicas nas áreas de saúde, educação e assistência social - R$ 12,4 bilhões; e informática e automação - R$ 5,7 bilhões.

Diante do exposto, conclui-se que as fragilidades e falhas apontadas pelo TCU em trabalhos anteriores, em grande parte, permanecem presentes, tais como:

- ausência de uma conceituação legal sobre benefícios tributários;
- ausência de normatização dos processos de instituição e de gestão de renúncias tributárias no âmbito do Poder Executivo, o que acarreta falta de transparência sobre os órgãos participantes e suas respectivas responsabilidades;
- falta de clareza sobre as competências dos órgãos relacionados às políticas públicas financiadas por renúncias tributárias;
- ausência de acompanhamento e de avaliação das renúncias tributárias que não possuem órgão gestor associado na norma instituidora;
- ausência de prazo de vigência na maioria dos benefícios tributários em vigor, o que impede a revisão periódica desses benefícios;
- falta de transparência sobre a metodologia de cálculo detalhada das previsões de renúncias tributárias constantes do DGT;
- deficiências de comunicação sobre os benefícios tributários entre a RFB e os órgãos gestores de políticas baseadas em renúncias, em virtude do sigilo fiscal;
- poucos ministérios possuem mapa dos processos relativos à gestão das políticas públicas financiadas por renúncias e a maioria dos ministérios não realiza qualquer tratamento dos riscos referentes à gestão dessas políticas;
- ausência de avaliação de resultados por parte do órgão gestor na maioria das políticas públicas baseadas em renúncias tributárias;
- ausência ou precariedade de prestações de contas dos recursos renunciados;
- deficiências no monitoramento e no controle dessas políticas por parte dos órgãos gestores.

Os normativos que tratam de renúncia de receitas têm se mostrado insuficientes para impedir a concessão de renúncias sem estimativas adequadas, sem órgão gestor definido, sem avaliação *ex-ante*, enfim, sem informação suficiente para a tomada de decisão. Assim, incentivos fiscais são concedidos sem estudos que demonstrem que os benefícios sociais ou econômicos esperados se justificam frente à perda de arrecadação estimada.

Uma vez instituído o benefício tributário, em regra, não há avaliações periódicas a fim de gerar informação útil à discussão sobre a viabilidade de manter, alterar ou extinguir tal incentivo. Além disso, em vários casos, os mecanismos de controle de cada renúncia não garantem que

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

beneficiários cumprem os requisitos legais exigidos, conforme demonstrado nas auditorias específicas, cujos problemas encontrados são reflexos das falhas de governança previamente apontadas no Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário, relator Ministro Raimundo Carreiro (e demais auditorias sobre o tema).

É preciso aperfeiçoar a normatização e a gestão dos benefícios tributários em todas as etapas, de modo que a concessão de renúncia seja suportada por estimativas consistentes, bem como por avaliações de custo-benefício e de custo-efetividade. Os mandamentos constitucionais e legais que regem a atuação do Estado, o cenário de restrição fiscal que o país vive e o clamor social por maior efetividade da ação governamental exigem transparência e qualidade no gasto público, seja por meio de despesa direta ou por meio de benefícios tributários, financeiros e creditícios.

Além disso, cumpre mencionar a dificuldade na obtenção de informações junto à RFB sob a alegação de sigilo fiscal. Essa situação foi observada nos trabalhos realizados na FOC. Sobre esse aspecto, é preciso salientar que a necessária observância do sigilo fiscal não pode impedir o controle e transparência dos gastos públicos, principalmente no que se refere à manutenção de políticas públicas financiadas por benefícios tributários, que muitas vezes escapam do controle dos próprios órgãos gestores por insuficiência de informações disponíveis.

Desse modo, no intuito de fortalecer a institucionalização das estruturas de governança das renúncias de receita, as principais conclusões resultantes da FOC (TC 015.940/2017-9) apontam para a necessidade de formalização dos ritos procedimentais de concessão e gestão de renúncias de receitas, estabelecendo as competências do Centro de Governo e dos órgãos setoriais, assim como a designação de órgãos gestores para todos os gastos tributários e a definição dos critérios mínimos para a avaliação de desempenho/resultado de políticas públicas financiadas por renúncias tributárias.

Por fim, cumpre destacar que na seção 4.1.2.9 deste Capítulo foi verificado o cumprimento dos requisitos constitucionais e legais para a instituição de renúncias tributárias no exercício de 2017 (por exemplo, estimativa de impacto orçamentário e financeiro e medidas de compensação, conforme dispõe o art. 14 da LRF). As irregularidades ali apontadas demonstram a fragilidade do processo de criação de benefícios tributários sob o ponto de vista fiscal. Assim, tais achados também reforçam a necessidade de maior cautela e rigor desta Corte na fiscalização das renúncias de receitas federais com vistas a zelar pelo higidez das contas públicas da União e dar transparência para a sociedade brasileira quanto a esses tratamentos tributários diferenciados para alguns contribuintes em detrimento dos demais.

4.3 Opinião sobre o relatório de execução dos orçamentos da União

Em cumprimento ao art. 71, inciso I, da Constituição Federal e ao art. 36 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, foi examinado o relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento em 2017, com o objetivo de concluir sobre a observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais.

Após a análise das evidências obtidas, conclui-se que foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual, exceto pelas ressalvas apresentadas neste Relatório.

A seguir, são descritas as ocorrências que embasam a opinião com ressalva:

1. Utilização de despesas com a complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) em valor superior aos 30% máximos autorizados pelo inciso VIII do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) na elaboração do Demonstrativo das Receitas e Despesas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, constante do Anexo 8 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), comprometendo o acompanhamento efetivo dos gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, previsto no art. 212 da Constituição Federal, o que não se coaduna com os princípios da publicidade (art. 37 da Constituição Federal) e da transparência (art. 1º, § 1º da LRF) (seção 4.1.1.2);

2. Não cumprimento, no exercício de 2017, da aplicação mínima de recursos destinados à irrigação no Centro-Oeste, conforme exige o inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, que impõe que, dos recursos destinados à irrigação, a União aplicará, durante quarenta anos, 20% na Região Centro-Oeste (seção 4.1.1.7);
3. Falta de comprovação, na Prestação de Contas do Presidente da República, de que a aplicação dos recursos destinados à irrigação na Região Nordeste ocorreu preferencialmente no semiárido, conforme determina o inciso II do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal (seção 4.1.1.7);
4. Falta de comprovação, na Prestação de Contas do Presidente da República, acerca da aplicação de no mínimo 50% dos percentuais previstos nos incisos I e II do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, no exercício de 2017, em projetos de irrigação que beneficiam agricultores familiares que atendem aos requisitos previstos em legislação específica, conforme determinado no parágrafo único daquele dispositivo constitucional (seção 4.1.1.7);
5. Existência de divergências na divulgação das informações concernentes às desonerações tributárias instituídas em 2017 pela Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda, comprometendo a transparência, perante a sociedade, relativa aos benefícios tributários, o que não se coaduna com os princípios da publicidade (art. 37 da Constituição Federal), da transparência (art. 1º, § 1º da LRF) e do acesso à informação (art. 7º da Lei 12.527/2011) (seção 4.1.2.9);
6. Ausência dos requisitos definidos pelo art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Federal), bem como pelos arts. 117 e 118 da Lei 13.408/2016 (LDO/2017), para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, como: projeção do impacto orçamentário-financeiro, acompanhada da correspondente demonstração de atendimento ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias, demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetaria as metas dos resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias, ou alternativamente, a indicação de medidas de compensação tributárias, além da fixação de vigência máxima de cinco anos, quando da edição das Medidas Provisórias 778, 783, 793, 795, todas de 2017, bem como da sanção das Leis 13.485/2017, 13.496/2017 e 13.586/2017 (seção 4.1.2.9);
7. Falhas na confiabilidade e na qualidade de parcela significativa das informações de desempenho apresentadas na Prestação de Contas do Presidente da República do exercício de 2017 referentes às metas previstas no Plano Plurianual 2016-2019 (seção 3.2);
8. Ausência de divulgação dos parâmetros anuais utilizados pelos órgãos responsáveis para acompanhar, qualificar e prestar contas sobre o andamento das metas quadrienais definidas no PPA 2016-2019, o que não se coaduna com os princípios da publicidade (art. 37 da Constituição Federal) e da transparência (art. 1º, §1º da LRF) (seção 3.2).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

5. AUDITORIA DO BALANÇO GERAL DA UNIÃO

5.1. Introdução

O objetivo deste capítulo é apresentar os resultados e as conclusões da auditoria financeira do Balanço Geral da União (BGU) referente ao exercício de 2017, que, por sua vez, tem o intuito de verificar se as demonstrações consolidadas da União refletem, em todos os aspectos relevantes, a situação patrimonial e os resultados financeiro, patrimonial e orçamentário da União em 31/12/2017.

O escopo do presente capítulo é a verificação da confiabilidade das demonstrações contábeis consolidadas do Governo Federal. As constatações se referem somente ao aspecto contábil das transações e dos saldos auditados e relatados. As análises sobre os aspectos fiscal e orçamentário constam no Capítulo 4 do presente relatório.

Nesse sentido, a apresentação das conclusões da auditoria está descrita em tópicos neste capítulo, que está organizado nas seguintes seções:

- Seção 5.2: Relatório de Auditoria do Balanço Geral da União de 2017;

Nessa seção, consta o relatório de auditoria do Balanço Geral da União de 2017, buscando atender o modelo e as exigências das normas internacionais de auditoria financeira.

- Seção 5.3: Fundamentação técnica detalhada para a opinião emitida;

Nessa seção, consta a fundamentação técnica detalhada para a opinião emitida. Para cada achado, são apresentados os seguintes elementos: critério (como deveria ser), situação encontrada (como é), evidências, causas, efeitos e recomendações, se cabíveis.

- Seção 5.4: Deficiências nos controles internos contábeis;

Nessa seção, são descritas as falhas identificadas no planejamento, na implementação ou na manutenção, pelo Governo Federal, de controles internos para fornecer razoável segurança quanto à confiabilidade das demonstrações contábeis.

- Seção 5.5: Assuntos que merecem ênfase;

Nessa seção, são tratados os assuntos adequadamente apresentados nas demonstrações e divulgados em notas explicativas, cujo entendimento, na opinião do auditor, é considerado fundamental para a compreensão das demonstrações pelos usuários das informações contábeis.

- Seção 5.6: Eventos subsequentes;

Nessa seção, são tratados os eventos subsequentes, considerados aqueles ocorridos entre a data das demonstrações contábeis e a data do relatório da equipe de auditoria.

- Seção 5.7: Balanço Geral da União divulgado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Nessa seção, constam as demonstrações contábeis consolidadas preparadas e divulgadas pelo Governo Federal, no intuito de permitir ao usuário deste relatório relacionar a opinião de auditoria emitida com as demonstrações financeiras.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

5.2. Relatório de Auditoria do Balanço Geral da União de 2017

5.2.1. Opinião

Em cumprimento ao art. 71, inciso I, da Constituição Federal e ao art. 36 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, foram examinadas as demonstrações contábeis consolidadas da União do exercício de 2017. As demonstrações consolidadas integram a Prestação de Contas Anual do Presidente da República e contemplam a execução e a análise dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. São compostas pelos Balanços Patrimonial, Orçamentário e Financeiro, pelas Demonstrações das Variações Patrimoniais, dos Fluxos de Caixa e das Mutações do Patrimônio Líquido, extraídos do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), e suas respectivas Notas Explicativas.

Dessa forma, após análise das evidências obtidas na auditoria, conclui-se que as demonstrações contábeis consolidadas da União de 2017 apresentam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial consolidada da União, em 31/12/2017, e os resultados consolidados orçamentário, financeiro e patrimonial do exercício de 2017, exceto quanto às ressalvas apresentadas na seção seguinte.

5.2.2. Base para opinião com ressalva

A auditoria foi conduzida 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. As responsabilidades dos auditores, em conformidade com tais normas, estão descritas na seção a seguir, intitulada "Responsabilidades do auditor pela auditoria das demonstrações contábeis". A equipe de auditoria é independente em relação às informações divulgadas na Prestação de Contas do Presidente da República, de acordo com os princípios éticos relevantes previstos nas normas de auditoria, e cumpre com as demais responsabilidades éticas de acordo com essas normas. A evidência de auditoria obtida é suficiente e apropriada para fundamentar a opinião com ressalva.

A seguir, são descritas as principais ocorrências que motivaram a opinião com ressalva:

- abstenção de opinião de auditoria acerca do crédito tributário registrado na Secretaria da Receita Federal do Brasil;
- subavaliação do ativo imobilizado, em valor estimado de R$ 150 bilhões, decorrente da não contabilização dos imóveis destinados à reforma agrária ou da sua contabilização a valores abaixo do de mercado;
- subavaliação do passivo pelo não provisionamento de obrigação decorrente de avais concedidos pela União ao estado do Rio de Janeiro;
- subavaliação do passivo, tendo em vista registro a menor de provisão para riscos fiscais por classificação indevida de ação judicial, no valor de R$ 101 bilhões, e defasagem nas estimativas de valor; e
- subavaliação do passivo, em pelo menos R$ 487 bilhões, decorrente da ausência de registros contábeis dos encargos financeiros futuros da União com os militares inativos, bem como deficiência na projeção evidenciada em notas explicativas.

5.2.3. Parágrafos de ênfase

Chama-se atenção para os seguintes assuntos adequadamente apresentados nas demonstrações e divulgados em notas explicativas, cujo entendimento, na opinião da auditoria, é considerado fundamental para a compreensão das demonstrações pelos usuários das informações. O impacto de tais fatos, evidenciado nas notas explicativas, é explicitado na seção 5.5 do relatório.

Impacto estimado sobre os haveres financeiros junto a estados e municípios

Com a publicação da Lei Complementar 159/2017, foi instituído o Regime de Recuperação Fiscal (RRF) dos estados e do Distrito Federal. Com a adesão do ente federativo ao

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

referido Regime, fica reconhecida sua situação de desequilíbrio financeiro, sendo dessa forma detalhadas medidas de ajuste ao estado.

Do ponto de vista do refinanciamento ao amparo da Lei 9.496/1997, a partir do momento em que o estado adere ao RRF, a União concede redução extraordinária das prestações relativas aos contratos das dívidas que farão parte do escopo do RRF pelo período de 36 meses, podendo ser prorrogado por igual período, durante o qual os pagamentos das prestações serão retomados de forma progressiva e linear, até que seja atingido o valor integral da prestação ao término do prazo da prorrogação.

Em 2017, o ajuste para perdas referente aos haveres da União junto a estados e municípios atingiu R$ 58,4 bilhões. A variação positiva de 58,5%, em relação ao ano anterior, dos ajustes para perdas de longo prazo decorre das ações ajuizadas pelos estados junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) no 1º semestre de 2016 e o consequente não pagamento das parcelas mensais devidas durante o exercício de 2017.

Até o momento, somente o estado do Rio de Janeiro aderiu ao RRF, que prevê a inclusão das dívidas da Lei 9.496/1997 e da Medida Provisória 2.179/2001, bem como daquelas originárias de avais honrados pela União.

Assim, ressalta-se que o ajuizamento de novas ações e, ainda, a adesão de novos estados e municípios ao Regime de Recuperação Fiscal podem afetar a liquidez dos haveres financeiros da União junto a esses entes, bem como impactar o saldo do ajuste para perdas.

5.2.4. Principais assuntos de auditoria

Principais assuntos de auditoria são aqueles que, no julgamento profissional da equipe de auditoria, foram os mais significativos na auditoria do exercício examinado. Esses assuntos foram tratados no contexto da auditoria como um todo e na formação da opinião sobre essas demonstrações. Portanto, não se expressa uma opinião separada sobre esses assuntos.

Abstenção de opinião de auditoria acerca do crédito tributário registrado na Secretaria da Receita Federal do Brasil

A auditoria financeira realizada no âmbito do processo TC 026.079/2017-8 resultou em abstenção de opinião sobre a confiabilidade e a transparência das informações referentes aos créditos tributários a receber a cargo da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), conforme o Acórdão 977/2018-TCU-Plenário (Relator Ministro Vital do Rêgo), uma vez que, sob a alegação de sigilo fiscal dos dados econômico-fiscais de contribuintes, não foi possível à equipe obter evidência apropriada e suficiente para fundamentar uma conclusão de auditoria.

Subavaliação do ativo imobilizado, em pelo menos R$ 150 bilhões, decorrente da não contabilização dos imóveis destinados à reforma agrária ou da sua contabilização a valores abaixo do de mercado

A auditoria identificou que grande parte dos 7.760 imóveis da União destinados à reforma agrária, com base em dados fornecidos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), não estava registrado na contabilidade. Utilizando como referência valores de mercado, a falta do registro provocou uma subavaliação no ativo da União estimada em R$ 150 bilhões. Cumpre ressaltar, porém, que, após apontamento realizado pela equipe de auditoria, houve o registro dos bens em maio de 2018.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Subavaliação do passivo, tendo em vista registro a menor de provisão para riscos fiscais por classificação indevida de ação judicial, no valor de R$ 101 bilhões, e defasagem nas estimativas de valor

A auditoria identificou que uma ação judicial movida contra a União, identificada como "Tema 02: PIS e Cofins. Base de cálculo, inclusão do ICMS", foi classificada como de risco possível, quando a correta classificação seria, nos termos do art. 3º, inciso I, alínea "c", da Portaria-AGU 40/2015, como de risco provável. Essa classificação equivocada ocasionou subavaliação do montante contabilizado como provisão para riscos fiscais em, pelo menos, R$ 101,72 bilhões. Ressalta-se, no entanto, que, após apontamento realizado pela equipe de auditoria, aludido valor foi registrado em maio de 2018.

Ademais, o montante divulgado como passivo contingente em notas explicativas tende a estar subavaliado, em virtude da falta de atualização das estimativas de perda no exercício de 2017.

Deficiência na projeção e ausência de política de registros contábeis dos encargos financeiros futuros da União com os militares inativos

Como declarado em nota explicativa, a União tem uma obrigação referente aos encargos financeiros futuros com os militares inativos de R$ 487 bilhões, com base nas projeções feitas para os próximos vinte anos. No entanto, a apresentação de projeção de despesas futuras em notas explicativas não supre a necessidade do devido registro contábil do passivo correspondente.

Assim, em que pesem as deficiências na projeção da despesa, detalhadas neste relatório, faz-se necessário o registro contábil referente aos encargos financeiros futuros da União com os militares inativos, pelo menos conforme declarado em nota explicativa do BGU.

5.2.5. Eventos Subsequentes

Em decorrência da comunicação das principais distorções identificadas na auditoria do exercício, que poderiam comprometer a opinião sobre as demonstrações contábeis consolidadas, a Casa Civil, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, promoveu diversas ações para corrigir os problemas apontados.

Como resultado desses esforços, foram feitos os seguintes lançamentos contábeis em maio de 2018:

- Registro dos imóveis destinados à reforma agrária, no montante de R$ 111,8 bilhões;
- Registro de provisão para riscos fiscais, no montante de R$ 101,7 bilhões, referente à ação judicial sobre a base de cálculo do PIS/Cofins; e
- Registro de provisão para garantias concedidas ao estado do Rio de Janeiro, no montante de R$ 13,85 bilhões.

Com isso, observa-se que as principais distorções identificadas na auditoria do BGU, tratadas nos itens 5.3.1.5 e 5.3.1.8 do presente relatório, conquanto tenham afetado as informações apresentadas no Balanço Geral da União de 2017, foram contabilmente ajustadas no exercício de 2018, influenciando a opinião da equipe de auditoria, conforme destacado no item 5.6 deste relatório.

5.2.6. Responsabilidades da administração e da governança pelas demonstrações contábeis

A Secretaria do Tesouro Nacional, na condição de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, é responsável pela elaboração e adequada apresentação das demonstrações contábeis de acordo com a Lei 4.320/1964, a Lei Complementar 101/2000 e demais normas aplicáveis à contabilidade federal, nos termos do art. 18, inciso VI, da Lei 10.180/2001, e do art. 7º, inciso VI, do Decreto 6.976/2009. Nessa condição, também é responsável pelos controles internos determinados

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

como necessários para permitir a elaboração das demonstrações contábeis livres de distorção relevante, independentemente se causada por fraude ou erro.

5.2.7. Responsabilidades do Tribunal de Contas da União pela auditoria do BGU

De acordo com o art. 71, inciso I, da Constituição Federal, compete ao Tribunal de Contas da União emitir parecer prévio sobre as contas anuais do Presidente da República, que consistem no Balanço Geral da União e no relatório sobre a execução dos orçamentos.

No que se refere à auditoria do Balanço Geral da União, os objetivos são obter segurança razoável de que as demonstrações contábeis, tomadas em conjunto, estão livres de distorção relevante, independentemente se causada por fraude ou erro, e emitir relatório de auditoria contendo a opinião. Segurança razoável significa um alto nível de segurança, mas não uma garantia de que a auditoria realizada de acordo com as normas brasileiras e internacionais de auditoria detecta todas as eventuais distorções relevantes existentes. As distorções podem ser decorrentes de fraude ou erro e são consideradas relevantes quando, individualmente ou em conjunto, possam influenciar, dentro de uma perspectiva razoável, as decisões econômicas dos usuários tomadas com base nas referidas demonstrações contábeis.

No curso da auditoria realizada, de acordo com as normas brasileiras e internacionais, a equipe exerceu julgamento profissional e manteve a independência e o ceticismo profissional ao longo da auditoria. Além disso:

- Identificou e avaliou os riscos de distorção relevante nas demonstrações contábeis, independentemente se causada por fraude ou erro, planejou e executou procedimentos de auditoria em resposta a tais riscos, bem como obteve evidência de auditoria apropriada e suficiente para fundamentar a opinião. O risco de não detecção de distorção relevante resultante de fraude é maior do que o proveniente de erro, já que a fraude pode envolver burla aos controles internos, conluio, falsificação, omissão ou representações falsas intencionais;
- Obteve entendimento dos controles internos relevantes para a auditoria para planejar procedimentos apropriados nas circunstâncias, mas não com o objetivo de expressar opinião sobre a eficácia dos controles internos da Administração;
- Avaliou a adequação das políticas contábeis utilizadas e a razoabilidade das estimativas contábeis e respectivas divulgações feitas pela Administração;
- Comunicou-se com os responsáveis pela elaboração das demonstrações contábeis a respeito, entre outros aspectos, do alcance planejado, da época da auditoria e das constatações significativas de auditoria, inclusive as eventuais deficiências identificadas nos controles internos.

5.3. Fundamentação técnica detalhada para a opinião emitida

As demonstrações contábeis têm como objetivo apresentar aos usuários da informação contábil um retrato fidedigno do patrimônio e dos fluxos financeiros e econômicos da entidade num determinado momento ou período. No caso da auditoria sobre as demonstrações contábeis consolidadas da União apresentadas na Prestação de Contas do Presidente da República de 2017, tais demonstrações devem retratar o patrimônio da União em 31/12/2017 e os fluxos financeiros e econômicos no período.

Durante uma auditoria de demonstrações, podem ser detectadas distorções que alteram a compreensão desse retrato patrimonial em 31/12/2017. Entende-se como distorção a diferença entre a informação contábil declarada e a informação contábil requerida, considerando a estrutura de relatório financeiro aplicável, no que concerne ao valor, à classificação, à apresentação ou à divulgação de um ou mais itens das demonstrações, alterando a percepção do leitor sobre as informações ali contidas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

De acordo com essa classificação, são descritas a seguir as distorções identificadas na auditoria do Balanço Geral da União de 2017. Abaixo, é apresentada a versão resumida do Balanço Patrimonial (BP) e da Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP), conforme as informações divulgadas pela Secretaria do Tesouro Nacional. A coluna intitulada "Ref." identifica a referência à distorção verificada na classe de conta apresentada.

Balanço Patrimonial da União de 2017

R$ milhares

ATIVO	Ref.	2017	PASSIVO E PATRIMÔNIO LÍQUIDO	Ref.	2017
Ativo Circulante			**Passivo Circulante**		
Caixa e Eq. de Caixa		1.140.142.287	Obrigações Trab., Prev. e Assist. a Pagar a CP	5.3.1.6, 5.3.2.2	39.248.889
Créditos a CP	5.3.1.1.,5.3.1.3.c,5.3.2.3	76.928.084	Empréstimos e Financiamentos a Curto Prazo		789.358.425
Demais Créd.Valores CP	5.3.1.2,5.3.1.3.a, 5.3.1.3.b	50.548.379	Fornecedores e Contas a Pagar a Curto Prazo		2.813.892
Investimentos e Aplicações Temporárias a CP		2.030.520	Obrigações Fiscais a Curto Prazo		190.776
Estoques		19.598.479	Obrigações de Repartições a Outros Entes		693.214
VPD Pagas Antecipadamente		29.044	Provisões a Curto Prazo		55.702.170
Ativos não Financeiros mantidos para Venda		78.033	Demais Obrigações a Curto Prazo		240.859.579
Total do Ativo Circulante		**1.289.354.826**	***Total do Passivo Circulante***		**1.128.866.943**
Ativo Não Circulante					
Realizável a LP		2.093.654.628			
Créditos a LP	5.3.1.1., 5.3.1.3.c	2.052.051.963	**Passivo Não Circulante**		
Demais Créd. Val. LP	5.3.1.3.a, 5.3.1.3.b, 5..3.1.3.d	30.577.454			
Investimentos Temporários a Longo Prazo		11.025.209	Obrigações Trab., Prev. e Assist. a Pagar a LP		1.402.230
VPD pagas antecipadamente		2	Empréstimos e Financiamentos a Longo Prazo		4.456.181.616
			Fornecedores e Contas a Pagar a Longo Prazo		348.317
Investimentos	5.3.1.4	309.366.587	Obrigações Fiscais a Longo Prazo		80.675
Imobilizado	5.3.1.5, 5.3.2.1	1.142.712.847	Provisões a Longo Prazo	5.3.1.7, 5.3.1.8,5.3.3.1	1.654.751.294
Intangível		4.472.395	Demais Obrigações a Longo Prazo	5.3.1.4	23.338.898
Diferido		4.852	Resultado Diferido		2.280
Total do Ativo Não Circulante		**3.550.211.307**	***Total do Passivo Não Circulante***		**6.136.105.309**
			Patrimônio Líquido		
			Patrimônio Social e Capital Social		30.805.622
			Adiantamento Para Futuro Aumento de Capital		1.397.093
			Reservas de Capital		290.669
			Ajustes de Avaliação Patrimonial		226.024
			Reservas de Lucros		76.088
			Demais Reservas		272.537
			Resultados Acumulados	5.3.1.9	(2.457.697.269)
			(-) Ações / Cotas em Tesouraria		(776.885)
			Total do Patrimônio Líquido		**2.425.406.119**
TOTAL DO ATIVO		**4.839.566.134**	**TOTAL DO PASSIVO E DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO**		**4.839.566.134**

Fonte: STN

Demonstração das Variações Patrimoniais de 2017

R$ milhares

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

	Ref.	2017
Variações Patrimoniais Aumentativas		
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria		*472.046.312*
Impostos		463.932.371
Taxas		8.113.941
Contribuições de Melhoria		
Contribuições		*819.172.346*
Contribuições Sociais		805.812.227
Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico		13.360.120
Exploração e Venda de Bens, Serviços e Direitos		*81.002.045*
Venda de Mercadorias		506.137
Vendas de Produtos		1.019.937
Exploração de Bens, Direitos e Prestação de Serviços		79.475.971
Variações Patrimoniais Aumentativas Financeiras		*637.769.604*
Juros e Encargos de Empréstimos e Financiamentos	5.3.1.3.a, 5.3.1.3.b	83.754.787
Juros e Encargos de Mora		112.439.878
Variações Monetárias e Cambiais		288.690.099
Descontos Financeiros Obtidos		19
Remuner. de Dep. Bancários e Aplicações Financeiras		104.579.154
Aportes do Banco Central		33.773.297
Outras Variações Patrimoniais Aument. – Financeiras		14.532.370
Transferências e Delegações Recebidas		*7.053.724*
Transferências Intragovernamentais		223.568
Transferências Intergovernamentais		1.438.922
Transferências das Instituições Privadas		365.089
Transferências do Exterior		29.351
Transferências de Pessoas Físicas		1.733
Outras Transferências e Delegações Recebidas		4.995.061
Valorização e Ganhos c/ Ativos e Desincorp. de Passivos		*126.238.546*
Reavaliação de Ativos		70.759.636
Ganhos com Alienação		179.502
Ganhos com Incorporação de Ativos		35.274.488
Desincorporação de Passivos		20.024.919
Outras Variações Patrimoniais Aumentativas		*572.313.134*
Variação Patrimonial Aumentativa a Classificar		258.522
Resultado Positivo de Participações	5.3.1.4	27.827.562
VPA de Dívida Ativa		14.955
Reversão de Provisões e Ajustes para Perdas		329.959.602
Diversas Variações Patrimoniais Aumentativas		214.252.494
Total das Variações Patrimoniais Aumentativas (I)		**2.715.595.711**
Variações Patrimoniais Diminutivas		
Pessoal e Encargos		*174.113.625*
Remuneração a Pessoal	5.3.1.9	153.065.323
Encargos Patronais		4.369.273
Benefícios a Pessoal		15.336.073
Outras Variações Patrim. Dim. - Pessoal e Encargos		1.342.956
Benefícios Previdenciários e Assistenciais		*790.652.689*
Aposentadorias e Reformas		461.964.054
Pensões		175.116.609
Benefícios de Prestação Continuada		52.856.999
Benefícios Eventuais		121
Outros Benefícios Previdenciários e Assistenciais		100.714.905
Uso de Bens, Serviços e Consumo de Capital Fixo		*112.248.802*
Uso de Material de Consumo		16.230.591
Serviços		90.829.848
Depreciação, Amortização e Exaustão		5.188.363
Variações Patrimoniais Diminutivas Financeiras		*823.787.355*
Juros e Encargos de Empr. e Financiamentos Obtidos		549.413.371
Juros e Encargos de Mora		81.145
Variações Monetárias e Cambiais		187.849.460
Descontos Financeiros Concedidos		572.922
Aportes ao Banco Central		46.422.163
Outras Variações Patrimoniais Dim. – Financeiras		39.448.294
Transferências e Delegações Concedidas		*341.218.196*
Transferências Intragovernamentais		-
Transferências Intergovernamentais		331.598.570
Transferências a Instituições Privadas		3.162.757
Transferências ao Exterior		1.119.803
Execução Orçamentária Delegada de Entes		17
Outras Transferências e Delegações Concedidas		5.337.048
Desvalorização e Perdas de Ativos e Incorp. de Passivos		*359.868.585*
Redução a Valor Recuperável e Ajuste para Perdas	5.3.1.7	316.985.887
Perdas com Alienação		229.272
Perdas Involuntárias		978.663
Incorporação de Passivos		6.658.896
Desincorporação de Ativos		35.015.866
Tributárias		*892.707*
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria		306.522
Contribuições		586.185
Custo das Mercad. e Prod. Vendidos e dos Serv. Prestados		*2.629.798*
Custos das Mercadorias Vendidas		949.630
Custos dos Produtos Vendidos		1.678.252
Custos dos Serviços Prestados		1.916

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Outras Variações Patrimoniais Diminutivas		*259.439.358*
Premiações		4.025
Resultado Negativo de Participações		14.929.977
Incentivos		9.807.178
Subvenções Econômicas		27.787.764
Constituição de Provisões	5.3.1.8	135.405.070
Diversas Variações Patrimoniais Diminutivas		71.505.344
Total das Variações Patrimoniais Diminutivas (II)		**2.864.851.115**
RESULTADO PATRIMONIAL DO PERÍODO (III) = (I – II)		**(149.255.404)**

Fonte: STN

5.3.1. Distorções de Valor

5.3.1.1 Abstenção de opinião acerca do crédito tributário registrado na Secretaria da Receita Federal do Brasil

A auditoria financeira realizada no âmbito do TC 026.079/2017-8 resultou em abstenção de opinião sobre a confiabilidade e a transparência das informações referentes aos créditos tributários a receber a cargo da RFB.

Por conta da alegação de sigilo fiscal dos dados econômico-fiscais de contribuintes, no que tange aos créditos tributários, apenas foi possível a realização parcial de procedimentos substantivos em nível consolidado, relacionados a saldos e estoques contábeis, com base em informações apresentadas pela RFB, sem acesso direto às fontes de informações primárias. Desse modo, não foi possível atestar os valores da conta de créditos tributários em nível de transação ou registro, haja vista a impossibilidade de adentrar os dados individualizados.

Mesmo diante das limitações impostas, foram constatadas distorções brutas da ordem de R$ 44,31 bilhões, sendo R$ 15,89 bilhões líquidos de ajustes, no Balanço Patrimonial do Ministério da Fazenda (MF). Cabe repisar que a quantificação das distorções foi feita com base em números informados pelos próprios gestores, sem possibilidade de verificação direta pela equipe de auditoria ou realização de procedimentos adicionais de auditoria.

Acerca das distorções relatadas, foram identificadas, resumidamente, as seguintes fragilidades: a) controles insuficientes para o processo de gestão do crédito tributário, como mecanismos de identificação de empresas falidas, em recuperação ou em liquidação em vários sistemas gerenciais; b) controles insuficientes para exclusão de contribuintes inadimplentes de parcelamentos; c) critérios deficientes para mensuração e contabilização de créditos tributários e ajuste para perdas; e d) controles insuficientes de prescrição dos créditos tributários.

Essas constatações podem ser consideradas relevantes e ter consequências em todo o ciclo do crédito tributário, e não dão qualquer segurança à equipe de auditoria quanto à suficiência e à adequação dos controles internos mantidos pela RFB.

Assim, considerando que não foi possível à equipe obter evidência de auditoria apropriada e suficiente para fundamentar uma conclusão de auditoria e tendo em vista que os possíveis efeitos de distorções não detectadas sobre as contas auditadas, caso existam, podem ser relevantes e generalizados, propôs-se, naqueles autos, abstenção de opinião sobre a confiabilidade e a transparência das informações referentes aos Créditos Tributários a Receber a cargo da RFB e registrados nas demonstrações financeiras do MF do ano de 2017, de acordo com o art. 13, § 3º, da Resolução-TCU 291/2017 e com o item 633 do Manual de Auditoria Financeira do TCU.

A proposta de abstenção de opinião de auditoria foi aprovada pelo Tribunal e culminou no Acórdão 977/2018-TCU-Plenário (Relator Ministro Vital do Rêgo), conforme excerto a seguir:

> 9.1. abster-se de expressar conclusão sobre a confiabilidade e a transparência das informações referentes a Créditos Tributários a Receber a cargo da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) registrados nas demonstrações contábeis do Ministério da Fazenda do ano de 2017, de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

acordo com o art. 13, § 3º da Resolução TCU 291/2017 e com o item 633 do Manual de Auditoria Financeira do TCU, Portaria Segecex 23/2016;

Além disso, o item 9.13 do referido acórdão ressaltou que a obstrução à fiscalização ocorrida na auditoria financeira realizada nas demonstrações contábeis do MF poderia impactar o exame da prestação de contas do Governo Federal, diante da impossibilidade de manifestação conclusiva deste Tribunal acerca da confiabilidade e transparência das informações referentes a créditos tributários a receber a cargo da Receita Federal.

Comentários do Gestor

A STN informou que não foi acionada ou informada acerca de limitação de escopo por parte da RFB durante os trabalhos de auditoria financeira realizados pelo TCU. Destacou, ainda, diversas ações que foram tomadas, desde 2015, em conjunto com a RFB e a PGFN, para melhorar a informação contábil a respeito dos créditos tributários.

Conclusão

A argumentação apresentada não supre a necessidade de evidência de auditoria apropriada e suficiente para que seja possível ao auditor fundamentar uma conclusão e emitir uma opinião.

Cumpre observar que se deixa de fazer recomendações acerca da presente distorção, pois foram exaradas no âmbito do TC 026.079/2017-8 por meio do Acórdão 977/2018-TCU-Plenário (Relator Ministro Vital do Rêgo), consoante acima consignado.

Considera-se pertinente, no entanto, que qualquer limitação de escopo ocorrida nos trabalhos de auditoria financeira seja comunicada à Casa Civil da Presidência da República, haja vista a possibilidade de reflexos na opinião sobre o Balanço Geral da União e, por consequência, na prestação de contas do Presidente da República, bem assim à Secretaria do Tesouro Nacional, tendo em conta a sua competência de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, procedimento esse que será doravante adotado. Ademais, tendo em vista que a obstrução aos trabalhos de auditoria ocorreu no âmbito do Ministério da Fazenda, faz-se necessária a expedição de alerta àquele Ministério nos seguintes termos:

ALERTA
Alertar o Ministério da Fazenda, com fundamento nos arts. 14 e 15 da Lei 10.180/2001, acerca de que a obstrução dos trabalhos de auditoria financeira do TCU em suas demonstrações contábeis, com a finalidade de trazer subsídios à apreciação das contas do Presidente da República, pode comprometer a emissão de opinião por parte desta Corte de Contas

5.3.1.2 Superavaliação do ativo, estimada em R$ 3,2 bilhões, pela ausência de baixa dos registros referentes à antecipação de 13º salário

A auditoria identificou que o registro do direito na conta 1.1.3.1.1.01.01 – 13º Salário - Adiantamento apresenta inconsistências no saldo inicial e nas apropriações e baixas ocorridas no curso do exercício, ocasionando uma superavaliação do ativo circulante em valor estimado de R$ 3,2 bilhões.

A Macrofunção Siafi 021142 - Folha de Pagamento, item 4.1.2, vigente em dezembro de 2017, dispõe sobre os procedimentos contábeis acerca da apropriação e baixa dos adiantamentos de 13º salário.

Em consulta ao Siafi e após análise, verificaram-se incorreções nos valores registrados como adiantamento de gratificação natalina. Há inconsistências no saldo inicial, superavaliado em R$ 6,2 bilhões, e nos registros de apropriações e baixas da conta, subavaliadas em R$ 17,9 bilhões e R$ 14,9 bilhões, respectivamente, consoante demonstrado na tabela seguinte:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Ajuste na Conta 1.1.3.1.1.01.01 – Exercício de 2017

R$ bilhões

Conta 1.1.3.1.1.01.01	Saldo Siafi 2017	Ajustes	Valores após ajuste
Saldo inicial	6,2	-6,2	0,0
Concessão de adiantamento	10,7	17,9	28,6
Baixa de adiantamento	-13,7	-14,9	-28,6
Saldo final	3,2	-3,2	0,0

Fonte: elaboração própria.

As inconsistências apontadas, que somadas em módulo totalizam R$ 39 bilhões, têm como causa a falta de baixa do saldo inicial do exercício anterior e, também, os registros de apropriação e baixa lançados em valores insuficientes no decorrer do exercício de 2017, tendo como parâmetro a despesa orçamentária executada no mesmo período. Com efeito, as falhas repercutem na totalidade do saldo final da conta contábil, deixando-o superavaliado em R$ 3,2 bilhões.

Comentários do Gestor

A STN explicou que o saldo de R$ 3,2 bilhões se refere a adiantamentos de 13º salário pagos em 2017, variações patrimoniais diminutivas (VPD) que serão apropriadas por competência no exercício de 2018.

Conclusão

Considera-se precipitada a conclusão de que o saldo da conta em referência reflete os pagamentos de adiantamento do 13º salário de competência do exercício de 2018, diante dos indícios de saldo inicial não baixado e de movimentos de apropriação e baixa lançados em valores insuficientes no decorrer de todo exercício, e não apenas em dezembro.

A conta recebeu registros de apropriação de R$ 10,7 bilhões em 2017. Foram pagos R$ 28,6 bilhões de despesas orçamentárias com 13º salário no período de janeiro a outubro, considerando que em novembro e dezembro não ocorrem adiantamentos. Como informação complementar, houve baixa de apenas R$ 13,7 bilhões de adiantamento concedido.

Portanto, a diferença de valores entre o que foi pago, apropriado e baixado, por si só, ilustra a necessidade de apuração do correto montante a ser considerado como adiantamento no final do exercício.

Como a auditoria não vislumbrou saldo remanescente de adiantamento de gratificação de 2017, por não ter elementos suficientes para tal estimativa, considerou que o saldo final tenderia a zero. Porém, tal saldo só será avaliado após a apuração do adiantamento do 13º salário de 2018 pago pela Administração Federal em 2017, conforme recomendado à STN na distorção detalhada no item 5.3.1.9.

Dessa forma, diante da distorção identificada, estimada em R$ 3,2 bilhões, e da ausência de elementos que atestem a autenticidade do saldo final registrado no Balanço Patrimonial, faz-se cabível a seguinte recomendação:

RECOMENDAÇÃO

À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que providencie a conciliação e o inventário do saldo registrado na conta contábil de Adiantamento de 13º Salário, a fim de que o saldo registrado no Balanço Patrimonial represente, tão somente, o adiantamento realizado e ainda não descontado do servidor/empregado, por questões de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

RECOMENDAÇÃO
competência ou outras devidamente justificadas, apresentando o resultado do trabalho ao TCU no prazo de 180 dias

5.3.1.3 Distorções no ativo, em valor estimado de R$ 226 milhões, decorrentes de diversas inconsistências nas contas de créditos a receber

a) Superavaliação, estimada em R$ 214 milhões, tendo em vista o registro de juros a receber de forma antecipada

A auditoria identificou que a metodologia adotada pela Coordenação-Geral de Gerenciamento de Fundos e Operações Fiscais (Cofis) e pela Coordenação-Geral de Operações de Crédito do Tesouro Nacional (Copec), ambas da STN, para a contabilização de juros a receber está em desacordo com o item 9.3.3 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Mcasp), que determina que os juros devem ser reconhecidos de acordo com o regime de competência.

O procedimento utilizado pela Cofis resulta em uma distorção do ativo de R$ 159.705.405,92. Já o procedimento adotado pela Copec resulta em uma distorção do ativo de R$ 54.117.529,48.

Comentários do Gestor

A STN, em relação à Copec, informou que o procedimento foi adotado em decorrência de os valores de receita orçamentária previstos pelas instituições financeiras não guardarem conformidade com a receita efetivamente realizada, em razão do alto grau de inadimplência que ocorre na carteira de operações controlada pelos bancos. Tal fato impede, segundo a mencionada Coordenação, uma avaliação confiável sobre a liquidez dos créditos a receber e o prazo de recebimento das referidas receitas. Por esse motivo, os haveres referentes ao principal e aos juros seriam registrados na conta de longo prazo 1.2.1.1.1.03.14, independentemente do prazo de recebimento.

Quanto à Cofis, a STN informou que alguns contratos já observam o reconhecimento dos juros pelo critério de competência. No entanto, no que se refere aos demais haveres, a Coordenação irá adequar a contabilidade da unidade aos apontamentos realizados pela Corte de Contas e ao Mcasp.

Conclusão

De fato, verifica-se que as aludidas Coordenações-Gerais não estão reconhecendo os juros incidentes sobre os haveres da União de acordo com o regime de competência.

Assim, conclui-se que houve uma superavaliação do ativo, estimada em R$ 213,8 milhões, tendo em vista o reconhecimento de juros a receber em desacordo com o Mcasp, cujo item 9.3.3 dispõe que devem ser reconhecidos *pro rata tempore*, referente à taxa efetiva.

Diante da distorção identificada, faz-se cabível a seguinte recomendação:

RECOMENDAÇÃO
À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que informe ao Tribunal, no prazo de 180 dias, as medidas adotadas para que todas as Coordenações-Gerais da Secretaria de Tesouro Nacional realizem a contabilização de juros a receber na forma constante do item 9.3.3 do Mcasp

b) Subavaliação, em valor não estimado, decorrente do não registro de créditos a receber de títulos de domínio relativos à regularização fundiária no âmbito do Programa Amazônia Legal

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

A auditoria revelou subavaliação do ativo em 2017, em valor não estimado, decorrente da não contabilização de títulos relativos à regularização fundiária no âmbito do Programa Amazônia Legal.

A Subsecretaria de Regularização Fundiária na Amazônia Legal da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República (Serfal) informou que foram emitidos, no exercício de 2017, 1.677 títulos rurais pelo mencionado Programa. Porém, não foi identificado registro dos correspondentes créditos a receber, conforme consulta ao saldo da conta contábil 1.2.1.2.1.98.08 (Créditos a receber – regularização fundiária), órgão 20129 (Sead), no encerramento do exercício auditado.

Portanto, há no BGU 2017 uma subavaliação do ativo, tendo em vista o não registro oportuno de créditos a receber de títulos de domínio relativos à regularização fundiária no âmbito do Programa Amazônia Legal.

Comentários do Gestor

A Coordenação-Geral de Contabilidade da União informou ter promovido encontro com a Serfal ao longo de 2017, oportunidade em que tratou do devido registro dos ativos da União referentes aos créditos a receber decorrentes dos títulos de domínio emitidos no âmbito do Programa Amazônia Legal.

Entre outros aspectos, restou esclarecido que os créditos a receber dos títulos onerosos da Serfal seguem regimento próprio (Portarias-Serfal 1/2010, 19/2016 e 26/2016), razão pela qual a Coordenação-Geral de Contabilidade da União (Ccont/STN) informou os procedimentos para os registros contábeis referentes aos imóveis destinados à reforma agrária, bem como aos créditos decorrentes da titularização desses imóveis. Houve ainda a criação de Macrofunção no Siafi com orientações sobre os procedimentos para registro do ajuste para perdas referentes aos créditos a receber.

A Serfal esclareceu que a Lei 13.465/2017 trouxe alterações ao texto da Lei 11.952/2009, em especial ao preço do imóvel quando da alienação de áreas ocupadas da Amazônia Legal. Nesse sentido, para que ocorra a alienação onerosa de áreas maiores que um módulo fiscal, tornou-se necessária a publicação de decreto regulamentar, o que ocorreu somente em 16/3/2018 com a publicação do Decreto 9.309/2018, que dispõe sobre a regularização fundiária das áreas rurais.

Diante disso, no exercício de 2017, foi priorizada, pelo Programa Terra Legal, a emissão de títulos de regularização fundiária em ocupações rurais com área contínua de até um módulo fiscal, nas quais a alienação se dá de forma gratuita, consoante o art. 11 da Lei 11.952/2009.

Foi apresentada a relação dos títulos emitidos pela Serfal ao longo do exercício de 2017, com informações sobre o respectivo beneficiário, área total do imóvel, município e unidade da federação, dentre outros dados.

Conclusão

Análise aleatória da relação dos títulos emitidos em 2017 pela Serfal revelou que a área de alguns imóveis informados excede o tamanho de um módulo fiscal, de modo que nestes casos não há que se falar da alienação gratuita de que trata o art. 11 da Lei 11.952/2009.

A título de exemplo, verificou-se que os imóveis relativos aos processos 56425.002132/2009-86, 56426.000222/2014-90, 56419.000454/2015-18, 56425.001556/2010-67 e 56426.002527/2012-74 referem-se a imóveis cuja área supera o tamanho de um módulo fiscal dos municípios de Palmas/TO, São Félix do Xingu/PA, Novo Mundo/MT, Lagoa da Confusão/TO e Rondon do Pará/PA, respectivamente. Esses imóveis que superaram o tamanho do módulo fiscal local devem ser alienados de forma onerosa e consequentemente ter o registro do respectivo crédito a receber contabilizado na conta 1.2.1.2.1.98.08 (Créditos a receber – regularização fundiária) do Siafi.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Como a verificação empreendida sobre a relação de imóveis da Serfal foi aleatória, pode ser que existam ainda mais bens nessa situação, sendo necessária revisão apurada da área de cada imóvel, o que pode ser levado a efeito por meio do cruzamento de informações entre os dados da relação da Serfal e o tamanho do módulo fiscal do respectivo município fixado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Essa revisão identificará quais imóveis terão seus créditos a receber registrados na conta 1.2.1.2.1.98.08.

O saldo dessa conta, vale frisar, não apresentou movimentação ao longo de todo o exercício de 2017. Nesse sentido, há ausência de registro contábil em valor não estimado dos créditos a receber dos imóveis cuja área ultrapassa um módulo fiscal, o que revela deficiência de controle na gestão desses ativos pela Serfal.

Diante da distorção identificada, faz-se cabível a seguinte recomendação:

RECOMENDAÇÃO
À Casa Civil da Presidência da República que adote providências para que sua Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário proceda tempestivamente ao registro contábil dos créditos a receber oriundos dos títulos de domínio emitidos no âmbito do Programa Amazônia Legal

c) Subavaliação, estimada em R$ 7,2 milhões, tendo em vista a não atualização de direitos a recuperar de valores honrados pela União contra os entes subnacionais

A auditoria identificou que os valores registrados no Siafi a título de direitos a recuperar de valores honrados pela União em dívidas dos entes subnacionais não estão sendo atualizados pela taxa Selic, embora haja essa previsão nos contratos de contragarantia.

Nesse sentido, quando a União atua como garantidora das dívidas dos entes subnacionais, sobre as obrigações não honradas pelo devedor original incidem juros de mora, referentes ao período entre o vencimento da dívida e a efetiva honra dos valores pela União. Sobre o crédito a ser recuperado, incide o ajuste pela taxa Selic da data da honra até a recuperação do crédito.

O Relatório Quadrimestral das Garantias, referente ao 3º quadrimestre de 2017, publicado pela STN, evidencia o montante a recuperar dos valores honrados pela União já ajustados pela taxa Selic, no montante de R$ 3.427.780.000. Porém, em consulta feita ao Siafi em 31/12/2017, as contas destinadas ao registro dos direitos a receber contra os devedores apresentam um saldo de R$ 3.420.585.000. Portanto, há uma diferença de R$ 7,2 milhões entre o valor contabilizado e o valor atualizado.

Comentários do Gestor

Questionada sobre a diferença dos valores, a STN informou que a soma de créditos sub-rogados registrados no Siafi não está com o ajuste pela Selic, embora a correção esteja prevista nos contratos de contragarantia. Por essa razão, os valores contabilizados são inferiores aos apresentados no Relatório Quadrimestral das Garantias.

Conclusão

De acordo com a distorção identificada, a falta do ajuste provocou uma subavaliação do ativo em montante aproximado de R$ 7,2 milhões.

Diante da distorção identificada, faz-se cabível a seguinte recomendação:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

RECOMENDAÇÃO
À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que proceda aos ajustes contábeis pertinentes, a fim de que os créditos a serem recuperados de valores honrados pela União reflitam a devida atualização prevista nos contratos

d) Superavaliação, de R$ 6,55 milhões, decorrente da manutenção de direitos que não satisfazem os critérios de reconhecimento como ativo

A auditoria identificou que os créditos a receber registrados pela Câmara dos Deputados (UG 010001), nas contas 1.2.1.1.1.03.01 – Empréstimos Concedidos a Receber e 1.2.1.1.1.03.08 – Financiamentos Concedidos a Receber não satisfazem aos critérios de reconhecimento, pois não apresentam capacidade de gerar benefícios econômicos futuros e ocasionam, por essa razão, uma superavaliação do ativo.

Os valores registrados são oriundos do acervo patrimonial do Instituto de Previdência dos Congressistas, extinto pela Lei 9.506/1997, cujo patrimônio foi transferido para a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. Não tendo havido regularização administrativa das dívidas, foram instauradas as tomadas de contas especiais. Contudo, o TCU entendeu ser incompetente para proceder à cobrança de débitos oriundos de financiamentos de veículos e empréstimos pessoais concedidos pelo extinto Instituto. Assim, o Tribunal determinou o arquivamento dos autos, sem julgamento do mérito, por ausência de pressuposto de constituição válido e regular.

Comentários do Gestor

A Câmara dos Deputados informou que, em razão da data da constituição da dívida e do instituto da prescrição, considera remota a possibilidade de recebimento dos valores. Assim, relatou que medidas preparatórias foram iniciadas para se efetivar o desreconhecimento desses ativos. Por fim, o órgão ressaltou que, embora os créditos a receber constem dos demonstrativos contábeis, o patrimônio da Câmara dos Deputados não apresenta distorção, uma vez que foi criado o ajuste para perdas na ordem de 100%.

Também solicitada a se manifestar, a STN informou que atuou no sentido de orientar as setoriais contábeis para adotar as normas aplicáveis ao setor público na máxima integralidade. A Macrofunção 020342 – Ajustes para Perdas Estimadas, em seu item 5.2, orienta sobre o desreconhecimento do ativo, quando de fato houver perda para a entidade. Cabe ao respectivo órgão setorial zelar para que as suas demonstrações contábeis representem fidedignamente a sua situação patrimonial e orçamentária, já que é o detentor das melhores informações sobre seus ativos e passivos.

Conclusão

Por certo, o saldo registrado pela Câmara dos Deputados nas contas 1.2.1.1.1.03.01 - Empréstimos Concedidos e 1.2.1.1.1.03.08 – Financiamentos Concedidos a Receber, no montante de R$ 6.555.157,06, não satisfaz os critérios de reconhecimento como ativo, pois não se trata de um recurso com potencial de serviços ou com capacidade de gerar benefícios econômicos, em razão da remota possibilidade de sua recuperação. Logo, não atende à definição constante do item 2.1.1 do Mcasp.

Diante da distorção identificada, faz-se cabível a seguinte recomendação:

RECOMENDAÇÃO
À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Câmara dos Deputados e com a Secretaria do Tesouro Nacional, que analise a natureza dos itens registrados nas contas contábeis 1.2.1.1.1.03.01 – Empréstimos Concedidos a Receber e 1.2.1.1.1.03.08 – Financiamentos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

RECOMENDAÇÃO
Concedidos a Receber e adote as providências necessárias para seu adequado registro, de acordo com as normas de contabilidade prescritas no Mcasp

5.3.1.4 Distorções no ativo, estimadas em R$ 890 milhões, e no passivo, estimadas em R$ 445 milhões, em virtude de inconsistências no cálculo da equivalência patrimonial de participação da União em empresas

a) Subavaliação do ativo, estimada em R$ 473 milhões, em virtude de inconsistência no cálculo da equivalência patrimonial

A auditoria realizada detectou erros de cálculo no lançamento da equivalência patrimonial de participações da União em empresas, no montante estimado em R$ 473 milhões, conforme a tabela a seguir:

Diferença de Equivalência Patrimonial – Dividendos e JCP – Exercício de 2017

R$

Conta Corrente	Empresa	PL da Investida		% Participação da União (B)	Valor da Equivalência (A) x (B) = (C)	Valor Registrado em 31.12.2017 (D)	Diferença (C) - (D)
		Valor (A)	Data-base				
00000000000191	BANCO DO BRASIL SA	82.740.523.000,00	30/09/2017	50,73	41.970.255.369,27	41.525.705.259,25	444.550.110,02
14372148000161	CODEBA	319.578.685,89	31/12/2016	98,36	314.326.608,88	309.341.221,81	4.985.387,07
27316538000166	COMPANHIA DOCAS DO ESPIRITO SANTO CODESA	321.833.223,00	31/12/2016	99,45	320.074.989,01	319.585.139,71	489.849,30
33376989000191	IRB BRASIL RESSEGUROS S/A	3.619.975.351,02	30/09/2017	11,73	424.777.565,92	403.561.148,95	21.216.416,97
06977747000180	EMPRESA DE PESQUISA ENERGETICA - EPE	17.509.000,00	30/09/2017	100,00	17.509.000,00	15.470.395,00	2.038.605,00
		87.019.419.259,91			**43.046.943.533,09**	**42.573.663.164,72**	**473.280.368,37**

Fonte: STN.

Comentários do Gestor

Em sua manifestação, a Coordenação-Geral de Participações Societárias (Copar) da STN relatou que a suposta subavaliação, no valor de R$ 473,3 milhões, corresponde aos pagamentos de dividendos e juros sobre capital próprio (JCP) efetuados pelas empresas à União após a divulgação das demonstrações financeiras utilizadas nos cálculos da equivalência patrimonial, pois tais pagamentos provocam uma redução no valor contábil do investimento (participações avaliadas pelo método de equivalência patrimonial) no mesmo montante do valor principal dos dividendos/JCP a receber, conforme recomendação constante do item 9.1.1 do Acórdão 1.540/2016-TCU-Plenário (relatoria Ministro Raimundo Carreiro).

A Copar ressaltou, ainda, que, por essa razão, leva em consideração eventual dividendo/JCP declarado nas demonstrações financeiras por ocasião do registro da equivalência patrimonial. Finalizou afirmando que não ocorreram as diferenças apontadas, uma vez que a leitura do saldo existente nas contas de participações abrange o registro da equivalência patrimonial, bem como os registros de dividendos/JCP a receber.

Conclusão

As diferenças apontadas entre a participação da União sobre o patrimônio líquido de referência da empresa investida e o saldo de participação registrado em 31/12/2017 realmente refletem os valores de dividendos e JCP recebidos após o cálculo e registro da equivalência patrimonial pela Copar.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Porém, tais diferenças não deveriam ocorrer. De fato, o recebimento de dividendos e JCP não deve transitar por contas de resultado, mas sim reduzir o saldo de participação, como recomendado no item 9.1.1 do Acórdão 1.540/2016-TCU-Plenário.

O registro de dividendos e JCP a pagar reduz o saldo do patrimônio líquido na empresa investida. Por seu turno, o recebimento de dividendos e JCP reduz o saldo da participação na empresa investidora.

Justamente por essa razão, as diferenças mencionadas não deveriam existir, porque, após o recebimento dos dividendos e JCP, o saldo da conta de participação deverá ser igual ao percentual de participação aplicado sobre o patrimônio líquido de referência da empresa investida.

Diante do exposto, verifica-se que, de fato, o ativo constou subavaliado no Balanço Patrimonial de 31/12/2017, por erros no registro da equivalência patrimonial.

b) Subavaliação do ativo, no montante líquido de R$ 417 milhões, decorrente de erros no cálculo da equivalência patrimonial ou de cálculo baseado em demonstrativos defasados

A auditoria realizada detectou erros de cálculo no lançamento da equivalência patrimonial de participações da União em empresas, bem como registros com base em demonstrativos defasados. Tais problemas culminaram em subavaliação do ativo, no montante líquido de R$ 417 milhões, conforme detalhado na tabela a seguir.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Diferença de Equivalência Patrimonial – Ativo – Exercício de 2017

R$

Conta Contábil	Empresa	MOTIVO	PL da Investida		% Participação da União (B)	Valor da Equivalência R$ (A) x (B) = (C)	Valor Registrado em 31.12.2017 R$ (D)	Diferença R$ (D - C + E - F)	CORREÇÃO
			Valor R$ (A)	Data-base					
1.2.2.11.01.01	EMPRESA DE TECNOLOGIA E INFORMACOES DA PREVIDENCIA - Dataprev	registro incorreto da atualização da participação	1.108.092.000	30/09/2017	51	565.126.920	565.126.870	50	2018NL00047
	ALCANTARA CYCLONE SPACE (EMPRESA BINACIONAL BRASILE	falta de atualização da participação (constava atualização até 31.12.2016)	802.052.819	31/12/2016	51,33	411.693.712	409.111.000	2.582.712	2018NS00027
	CODEBA	falta de atualização da participação (constava atualização até 31.12.2016)	332.295.697	31/12/2016	98,36	326.834.624	309.341.222	17.493.402	2018NS00015
	COMPANHIA DOCAS DO ESPIRITO SANTO CODESA	falta de atualização da participação (constava atualização até 31.12.2016)	321.340.683	31/12/2016	99,45	619.585.140	319.585.140	300.000.000	2018NS00017
	EMPRESA BRASILEIRA DE HEMODERIVADOS E BIOTECNOLOGIA - Hemobrás	falta de atualização da participação (constava atualização até 31.12.2016)	306.199.242	31/12/2016	100	306.199.242	148.821.447	157.377.795	2018NS00018
					Subtotal	**2.229.439.638**	**1.751.985.679**	**477.453.959**	
1.2.2.12.01.01	INDUSTRIA DE MATERIAL BELICO DO BRASIL IMBEL	registro incorreto da atualização da participação	365.728.728	30/09/2017	100	365.728.728	412.295.277	(46.566.548)	2018NL00045
	HOSPITAL DE CLINICAS DE PORTO ALEGRE	registro incorreto da atualização da participação	269.680.000	30/09/2017	100	269.680.000	283.704.272	(14.024.272)	2018NL00046
					Subtotal	**635.408.728**	**695.999.549**	**(60.590.820)**	
					TOTAL GERAL	**2.864.848.366**	**2.447.985.227**	**416.863.139**	

Fonte: STN.

Comentários do Gestor

Em sua manifestação, a Copar confirmou a ocorrência das distorções, tanto que procedeu aos devidos ajustes, com lançamentos no exercício de 2018, consoante indicado na coluna intitulada "Correção".

Conclusão

Diante do exposto, verifica-se que, de fato, o ativo constou subavaliado no Balanço Patrimonial de 31/12/2017, por erros no cálculo da equivalência patrimonial de participações da União em empresas ou por cálculo realizado com base em demonstrativos defasados.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Em que pesem os valores terem sido corrigidos após os apontamentos realizados pela equipe de auditoria, mediante lançamentos realizados já no exercício de 2018, ressalta-se que os demonstrativos de 2017 constaram distorcidos em virtude dessa falha operacional.

c) Superavaliação do passivo, no montante de R$ 445 milhões, decorrente de erros no cálculo da equivalência patrimonial ou de cálculo baseado em demonstrativos defasados

A auditoria realizada detectou erros de cálculo no lançamento da equivalência patrimonial de participações da União em empresas, bem como registros com base em demonstrativos defasados. Tais problemas culminaram em superavaliação do passivo no montante de R$ 445 milhões, conforme detalhado na tabela a seguir.

Cumpre observar que as contas a seguir registram os valores referentes às participações da União, avaliadas pelo método da equivalência patrimonial, em empresas estatais independentes (2.2.8.91.41.01) e dependentes (2.2.8.92.41.01) que apresentem patrimônio líquido negativo (passivo a descoberto).

Diferença de Equivalência Patrimonial – Passivo – Exercício de 2017

R$

Conta Contábil	Empresa	MOTIVO	PL da Investida		% Participação da União (B)	Valor da Equivalência (A) x (B) = (C)	Valor Registrado em 31.12.2017 (D)	Diferença (D - C + E - F)	CORREÇÃO
			Valor (A)	Data-base					
2.2.8.91.41.01	EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELEGRAFOS	registro incorreto da atualização da participação	1.601.172.000,00	30/09/2017	100,00	1.601.172.000,00	1.315.090.000,00	286.082.000,00	2018NL00042
	TELECOMUNICACOES BRASILEIRAS SA TELEBRAS	falta de atualização da participação (constava atualização até 30.09.2016)	(640.914.000,00)	30/09/2016	47,40	(303.766.127,10)	213.355.851,55	(517.121.978,65)	2018NS00024
					Subtotal	**1.297.405.872,90**	**1.528.445.851,55**	**(231.039.978,65)**	
2.2.8.92.41.01	EMPRESA BRASILEIRA DE SERVICOS HOSPITALARES - EBSERH	falta de atualização da participação (constava atualização até 31.12.2016)	(192.242.055,16)	30/12/2016	100,00	(192.242.055,16)	70.748.699,87	(262.990.755,03)	2018NS00025
	COMPANHIA BRASILEIRA DE TRENS URBANOS - CBTU	registro incorreto da atualização da participação	692.803.623,16	30/09/2017	100,00	692.803.623,12	643.393.014,16	49.410.608,96	2018NL00041
					Subtotal	**500.561.567,96**	**714.141.714,03**	**(213.580.146,07)**	
					TOTAL GERAL	**1.797.967.440,86**	**2.242.587.565,58**	**(444.620.124,72)**	

Fonte: STN

Comentários do Gestor

Em sua manifestação, a Copar confirmou a ocorrência das inconsistências, tanto que procedeu aos devidos ajustes, com lançamentos no exercício de 2018, consoante indicado na coluna intitulada "Correção".

Conclusão

Diante do exposto, verifica-se que, de fato, o passivo constou superavaliado no Balanço Patrimonial de 31/12/2017, por erros no cálculo da equivalência patrimonial de participações da União em empresas ou por cálculo realizado com base em demonstrativos defasados.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Em que pesem os valores terem sido corrigidos após os apontamentos realizados pela equipe de auditoria, mediante lançamentos realizados já no exercício de 2018, ressalta-se que os demonstrativos de 2017 constaram distorcidos em virtude dessa falha operacional.

Dessa forma, diante das distorções identificadas, faz-se cabível a seguinte recomendação:

RECOMENDAÇÃO
À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que aprimore os processos de trabalho e os controles internos relacionados ao cálculo e lançamento da equivalência patrimonial de participações da União em empresas, a fim de dar cumprimento ao disposto no item 3.2.4 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e sanar as distorções detectadas na Auditoria do Balanço Geral da União de 2017

5.3.1.5 Subavaliação do ativo imobilizado, em valor estimado de R$ 150 bilhões, decorrente da não contabilização dos imóveis destinados à reforma agrária ou da sua contabilização a valores abaixo dos de mercado

A auditoria revelou subavaliação no ativo imobilizado do Incra, estimada em R$ 211 bilhões, decorrente da não contabilização dos imóveis destinados à reforma agrária ou do seu registro a valores abaixo dos de mercado.

Atualmente, há no Siafi registros equivalentes a aproximadamente 20% do quantitativo total de bens imóveis pertencentes ao Incra. Desse modo, observa-se a mesma distorção identificada em 2016, decorrente do não registro ou da contabilização desses imóveis a valores que não refletem preços atualizados.

O quantitativo de imóveis pertencentes ao Incra aumentou em relação aos 7.733 informados em 2016, atingindo o total de 7.760 ao final do exercício de 2017, o que contrasta ainda mais com o quantitativo de registros efetuados até o encerramento do exercício auditado, que atingiu o equivalente a 1.550 bens entre terrenos, glebas e fazendas, dentre outros.

Estimou-se que o montante, caso todos os 7.760 imóveis fossem registrados no SPIUnet, com base nos dados das Planilhas de Preços Referencias (PPRs) das superintendências do Incra, atingiria o valor patrimonial de R$ 196,5 bilhões, revelando distorção no BGU 2017 de aproximadamente R$ 150 bilhões decorrente da não contabilização da totalidade dos imóveis da autarquia.

Cumpre destacar que esse montante foi estimado adotando-se as PPRs das unidades regionais do Incra, as quais não se mostram adequadas, uma vez que há referenciais muito desatualizados. Em várias PPRs, constataram-se valores que remontam o ano de 2012, havendo casos ainda mais graves, em que a planilha está sem atualização há cerca de uma década.

A falta de atualização das PPRs evidencia não cumprimento do disposto no art. 115, inciso I, alínea "c", da Portaria-Incra/P 49/2017 (Regimento Interno do Incra), que estabelece caber à Divisão de Obtenção de Terras das superintendências regionais atualizar semestralmente a Planilha de Preços Referenciais de Terras.

Nesse sentido, deve-se considerar que a distorção de R$ 150 bilhões mencionada anteriormente por certo é maior e decorre não apenas da ausência de contabilização de imóveis, mas também da desatualização da base de referência para cálculo de seu valor.

Caso utilizados dados atuais sobre o valor de mercado das terras no Brasil, publicados pela Informa IEG-FNP – empresa de referência no ramo de informações e consultoria do agronegócio brasileiro –, a distorção atinge a cifra aproximada de R$ 211 bilhões, conforme sumarizado a seguir:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Estimativa da subavaliação do Ativo pelo não registro do Imóveis do Incra

Siafi em 31/12/2017 * (A)	Estimativa Incra **	Estimativa IEG FNP ** (B)	Diferença (A)– (B)
R$ 46.838.532.642,18	R$ 196.501.938.907,12	R$ 258.641.407.958,16	R$ 211.802.875.315,98

* Valor correspondente aos 1.550 imóveis do Incra destinados à reforma agrária e registrados no Siafi, contas contábeis 1.2.3.2.1.01.03 e 1.2.3.2.1.01.09, até 31/12/2017.

** Valor correspondente a todos os 7.760 imóveis do Incra destinados à reforma agrária, inclusive aqueles não registrados no Siafi até 31/12/2017.

Fonte: Elaboração própria.

Diante do exposto, conclui-se que há subavaliação, estimada em pelo menos R$ 150 bilhões, no ativo imobilizado do BGU 2017, decorrente da não contabilização dos imóveis destinados pelo Incra à reforma agrária.

Comentários do Gestor

A Coordenação-Geral de Contabilidade da União informou a instituição, em 2017, de agenda conjunta entre STN, Secretaria do Patrimônio da União (SPU), Incra e Serfal para discutir a questão da contabilização dos imóveis destinados à reforma agrária e regularização fundiária.

Houve também a disponibilização de procedimento para que as contabilizações dos bens ocorressem. Ademais, a STN orientou o Incra e a Serfal para que os imóveis rurais fossem avaliados de acordos com a PPR e, havendo imóveis remanescentes ainda não registrados no SPIUnet, que pudessem ser registrados diretamente no Siafi em conta específica.

O Incra, por sua vez, apresentou conjunto de ações e medidas que estão sendo adotadas para adequação das inconsistências no Siafi, dentre as quais a edição da Nota Técnica 492/2018, que estabelece procedimentos para agilizar o cadastramento no SPIUnet dos imóveis obtidos para fins de reforma agrária, sem que haja prejuízo do caráter qualitativo e técnico envolvido na atividade de registro desses bens.

Houve ainda a constituição de força-tarefa composta por equipes de servidores para atuação nas superintendências regionais com pendências de registros a serem efetuados, visando a intensificação do processo de registro dos imóveis em reforma agrária, com previsão para conclusão até outubro de 2018.

Foi destacado ainda o esforço da Divisão de Obtenção de Terras em cobrar e apoiar as superintendências regionais do Incra no processo de atualização dos dados das PPR. Além disso, houve adequação normativa sobre a periodicidade de revisão dos valores referenciais e dos relatórios de análise do mercado de terras, os quais devem ser ajustados anualmente, ou revalidados por mais um exercício caso não ocorram variações significativas no preço das terras.

Conclusão

Os esclarecimentos apresentados pela STN e o Incra dão conta da adoção de diversas medidas ao longo de 2017 para corrigir a deficiência decorrente da ausência de contabilização dos imóveis daquela Autarquia.

Enquanto as medidas adotadas pela STN visavam solucionar a questão relativa à informação contábil ainda no exercício de 2017, as providências adotadas pelo Incra somam-se ao seu plano de ação instituído em 2014 para contabilização de ativos, uma vez que criam força-tarefa para conclusão ainda em 2018 do processo de registro dos seus bens e reforçam a necessidade da frequente atualização dos preços de referenciais dos imóveis das superintendências regionais.

Não obstante os registros realizados em 2018 ajustarem a histórica situação de ausência de registros contábeis e desvalorização patrimonial do Incra, observa-se que as unidades gestoras

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

valeram-se das PPRs como parâmetro de avaliação dos imóveis, as quais, como dito anteriormente, apresentam, em muitos casos, valores desatualizados. A auditoria constatou que várias PPRs apresentam dados que remontam ao ano de 2012, havendo situações ainda mais graves em que se verificou que a planilha está sem atualização há quase uma década.

Segundo verificado nas planilhas disponibilizadas ao TCU pelo Incra, somente as superintendências regionais SR02-CE, SR03-PE, SR04-GO, parte da SR07-RJ, SR08-SP, SR09-PR, SR10-SC, SR11-RS, SR19-RN, SR23-SE, SR27-MBA/PA, SR28-DF, SR29-MSF possuíam PPRs atualizadas em 2017, isto representa menos da metade das unidades regionais do Incra, que conta com trinta.

A falta de atualização das PPRs evidencia não cumprimento do disposto no art. 115, inciso I, alínea "c", da Portaria-Incra/P 49/2017 (Regimento Interno do Incra), que estabelece caber à Divisão de Obtenção de Terras das superintendências regionais atualizar semestralmente a Planilha de Preços Referenciais de Terras.

Vale destacar que o conjunto dessas medidas não solucionou em definitivo a deficiência da informação contábil patrimonial do Incra nas demonstrações financeiras do exercício de 2017. A previsão é que somente no fim do exercício de 2018, o esforço do Incra em registrar, qualificar e quantificar seu ativo imobilizado terá atingido a totalidade de seus imóveis, uma vez que nessa data encerra-se o seu plano de ação.

Além disso, somente em 2019 entrará em operação o novo Sistema de Gestão Integrada do Imóveis Públicos Federais (SPUnet), da Secretaria do Patrimônio da União, que uniformizará o registro de todos os bens da União, sejam eles de natureza especial ou dominial. Nesse sentido, é apropriado manter o acompanhamento da evolução desses registros na próxima auditoria financeira do Balanço Geral da União.

Não obstante, após o encerramento do exercício, diversas unidades gestoras efetuaram lançamentos de origem devedora na conta 1.2.3.2.1.04.21 (Imóveis a Registrar Destinados à Reforma Agrária), totalizando o movimento líquido, no mês de maio de 2018, de R$ 111.070.712.258,77 (posição 6/5/2018). Esses recentes lançamentos ocorreram após o encaminhamento do Ofício de Requisição 65-366/2017-TCU/Semag, no qual a equipe de auditoria solicitou à Casa Civil da Presidência da República e à STN nova análise acerca das distorções consideradas mais relevantes, uma vez que poderiam ensejar opinião adversa sobre as demonstrações contábeis da União.

Diante do exposto, apesar dos registros efetuados após os levantamentos da equipe de auditoria, são cabíveis ainda a seguinte recomendação:

RECOMENDAÇÃO
À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e respectivas Superintendências Regionais, que proceda à pertinente atualização das planilhas de preços referenciais de imóveis rurais destinados à implantação de assentamento de reforma agrária, conforme estabelece o art. 115, inciso I, alínea "c", da Portaria-Incra/P 49/2017 (Regimento Interno do Incra), a fim de que esses bens sejam fidedignamente representados no Balanço Geral da União

5.3.1.6 Superavaliação do passivo circulante, estimada em R$ 1,8 bilhão, decorrente de registros de obrigações com gratificação natalina que não satisfazem os critérios de reconhecimento

A auditoria identificou que a conta 2.1.1.1.1.01.02 – Décimo Terceiro Salário apresenta inconsistências no saldo inicial e nas apropriações e baixas ocorridas no curso do exercício.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

O Mcasp define Passivo como obrigação cuja extinção deva resultar na saída de recursos da entidade (item 2.2.1) e estipula que os valores exigíveis até doze meses após a data das demonstrações serão considerados como circulantes (item 2.2.3). Além disso, os procedimentos acerca da apropriação e baixa das obrigações relacionadas a 13º salário constam da Macrofunção Siafi 021142 – Folha de Pagamento, item 4, vigente em dezembro de 2017.

Com fundamento nesses preceitos, verificaram-se no Siafi inconsistências nos valores registrados como obrigação com 13º salário a pagar que não atendem aos critérios previstos nos normativos acima. Foram apuradas incorreções no saldo inicial, superavaliado em R$ 1,6 bilhão, e nos registos de apropriação e baixa de competência do exercício, subavaliadas em R$ 4 bilhões e R$ 4,2 bilhões, respectivamente, tendo como parâmetro a despesa executada no exercício.

Estas inconsistências apontadas, que somam R$ 9,8 bilhões, têm como causa ausência de controles adequados que permitam dar suporte aos registros contábeis em montantes adequados e nos momentos oportunos.

Como consequência, as falhas no saldo inicial e nos movimentos do exercício resultaram na superavaliação do passivo no montante aproximado de R$ 1,8 bilhão. Este excedente considera como referência o saldo a pagar de R$ 22 milhões, que corresponde à despesa empenhada em 2017 e não paga somada com os restos a pagar transferidos de 2016 pendentes de pagamento e renovados para o exercício de 2018.

Comentários do Gestor

A STN admite a existência da superavaliação, ponderando, no entanto, que ela remonta em R$ 1,75 bilhão. A STN explica que o fato decorre da inconsistência da atual rotina contábil prevista na Macrofunção 021142 e do fato de alguns órgãos pagarem a segunda parcela em novembro. Em vista disso, a apropriação dos duodécimos se finda quando se efetiva o pagamento da segunda parcela. Como resultado, o mês de dezembro inicia novo ciclo, que se completará em novembro do ano seguinte. A STN argumenta, ainda, que essa impropriedade tem sido objeto de discussão, cujo produto será a apresentação de nova rotina contábil corrigindo a discrepância apresentada.

Além disso, a STN discorda do uso dos restos a pagar como referência para indicar o montante estimado do saldo final da conta 2.1.1.1.1.01.02, tendo em vista que a conta patrimonial resulta da apropriação mensal por competência e compõe o passivo permanente, ao passo que os restos a pagar estão vinculados à execução orçamentária e ao indicador do passivo financeiro.

Por fim, informa que a apropriação do 13º salário é consideravelmente menor do que a execução orçamentária, em especial, por conta do órgão Fundo do Regime Geral da Previdência Social (FRGPS), que não registra a apropriação mensal por competência do duodécimo do 13º salário.

Conclusão

A concordância da STN quanto à superavaliação da obrigação, apontando valores aproximados aos apurados em auditoria, corrobora a conclusão sobre a necessidade de baixa do saldo.

O questionamento sobre o uso dos restos a pagar como medida de avaliação do saldo final da conta merece a ponderação a seguir. O 13º salário se forma de janeiro a dezembro, logo, o período aquisitivo coincide com o exercício financeiro. Os pagamentos são realizados em duas parcelas no curso do exercício de competência, em regra.

Na representação patrimonial, a obrigação com 13º salário é apropriada em 2017 e será nele baixada, pelo valor do empenho pago. Se restar obrigação apropriada e não paga, o resíduo comporá o saldo final da conta 2.1.1.1.1.01.02, a ser extinto em 2018.

Então, se o empenho pago é fonte para indicar o pagamento da obrigação, o empenho a pagar pode ser usado para indicar obrigação a pagar em 2018, desde que os restos a pagar atendam ao critério de passivo circulante (conforme Mcasp, Parte II, itens 2.2.1.2 e 2.2.3), isto é, para se tornar

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

obrigação patrimonial, o compromisso deve ser extinto com a saída de recursos da entidade no curso de doze meses. Além disso, a vinculação da obrigação e dos restos a pagar a ISF (atributo utilizado para informar se as contas são classificadas como Ativo/Passivo Financeiro ou Ativo/Passivo Permanente, conforme definições do art. 105 da Lei 4.320/1964) opostos não os torna incompatíveis.

O Mcasp, item 2.4.2.4, prevê que a conta 2.1.1.1.1.01.02 mude a natureza de informação de "P" (patrimonial) para "F" (financeiro) na emissão do empenho. Depreende-se, com isso, uma correlação entre apropriação e empenho e entre saldo final da obrigação e restos a pagar, o que torna este último indicador apropriado, e não único, para estimar o saldo final.

Quanto à falta de apropriação mensal dos duodécimos reconhecida pela STN no âmbito do FRGPS, as obrigações com benefícios previdenciários não foram consideradas nesta análise em específico, pois elas são registradas em contas do título 2.1.1.2.0.00.00 – Benefícios Previdenciários a Pagar, fato que foge do escopo da conta em análise.

Dessa forma, diante da distorção identificada, faz-se cabível a seguinte recomendação:

RECOMENDAÇÃO
À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que providencie a conciliação e inventário do saldo registrado na conta contábil 2.1.1.1.1.01.02 - Décimo Terceiro Salário, apresentando o resultado do trabalho ao TCU no prazo de 180 dias

5.3.1.7 Subavaliação do passivo, em pelo menos R$ 13,85 bilhões, pelo não provisionamento de obrigação decorrente de avais concedidos pela União ao estado do Rio de Janeiro

A auditoria identificou que a União não provisiona possíveis perdas, que podem levar a desembolsos de recursos federais, decorrentes de garantias concedidas a empréstimos feitos por estados junto a instituições financeiras internas e externas.

As garantias concedidas pela União, nos termos dos art. 29, inciso IV, e 40 da Lei de Responsabilidade Fiscal, representam compromissos de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada.

Conforme publicado no Relatório Quadrimestral das Garantias, 3º quadrimestre de 2017, a União ofereceu garantias em operações de crédito internas e externas, realizadas por estados, municípios, bancos federais, estatais federais e entidades controladas, no montante de R$ 301 bilhões em 2017. Esse montante está contabilizado no Balanço Geral da União em contas de controle como representando atos potenciais, ou seja, aqueles que possam vir a afetar o patrimônio, nos termos do § 5º do art. 105 da Lei 4.320/1964.

Relatório Quadrimestral de Garantias – 3º quadrimestre de 2017

(R$ milhões)

	3ºQ 2016	1ºQ 2017	2ºQ 2017	3ºQ 2017
Garantias Internas	**183.439,71**	**185.234,67**	**179.988,46**	**179.165,71**
Operações de Crédito	111.091,47	108.586,68	106.384,81	111.499,83
Fundos	72.348,24	76.647,99	73.603,65	67.665,88
Garantias Externas	**103.761,20**	**114.061,97**	**112.073,96**	**121.849,10**
Operações de Crédito	103.761,20	114.061,97	112.073,96	121.849,10
Total de Garantias	**287.200,91**	**299.296,65**	**292.062,42**	**301.014,81**

Fonte: Relatório Quadrimestral das Garantias, 3º quadrimestre de 2017, publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Ocorre que parte desses valores garantidos pela União refere-se a operações de crédito obtidas por estados com graves problemas fiscais. Por exemplo, a STN informou que, em 2016, a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

União honrou dívidas de responsabilidade de estados e municípios no montante de R$ 2,38 bilhões e que, apenas em 2017, foram honrados outros R$ 4,06 bilhões em operações de crédito de responsabilidade do estado do Rio de Janeiro, do município de Natal/RN e do estado de Roraima.

A Secretaria do Tesouro Nacional avalia o risco de crédito dos tomadores de recursos em uma escala de notas que vai de A a D, sendo que quanto mais baixa a nota, maior o risco de inadimplência. Embora isso não signifique que os estados com alto risco de crédito deixarão de pagar todo o montante garantido pela União, é reconhecido o risco de que parte desses recursos seja desembolsada pelo Governo Federal.

Quanto à necessidade de se registrar no passivo essa possibilidade de desembolso, o Mcasp descreve o conceito de provisões:

> Para que exista uma obrigação presente resultante de eventos passados é necessário que a entidade não possua alternativa realista senão liquidar a obrigação criada pelo evento. Esta situação existe quando a liquidação puder ser exigida por lei ou, no caso de obrigação não formalizada, quando o evento cria expectativas válidas em terceiros acerca do cumprimento da obrigação pela entidade.
>
> Uma saída de recursos é considerada como provável se a probabilidade de o evento ocorrer for maior que a de não ocorrer. Quando a probabilidade for baixa, deve-se evidenciar um passivo contingente. Apenas se a possibilidade for remota não será necessária a divulgação do evento.

Diante desse conceito, percebe-se que há uma subavaliação do passivo decorrente da falta de registro do montante correspondente à provável saída de recursos para garantir obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada.

Comentários do Gestor

A STN informou que vem consolidando entendimentos sobre a questão para realizar ajustes nas rotinas contábeis e proceder aos registros. Informou também que a situação é uma novidade, uma vez que o comportamento dos entes da Federação, em relação às dívidas garantidas, alterou-se nos últimos dois anos.

Porém, após o encerramento do exercício e dos apontamentos feitos pela equipe de auditoria, a STN informou que a Coordenação-Geral de Controle e Pagamento da Dívida Pública (Codiv) efetuou a contabilização de R$ 13,85 bilhões de provisão referente às garantias concedidas ao estado do Rio de Janeiro, relacionadas a operações de crédito contraídas pelo estado e que serão honradas pelo Tesouro Nacional, em virtude do acordo assinado com o Governo Federal.

Conclusão

Embora tenha sido efetuado o lançamento de R$ 13,85 bilhões após o encerramento do exercício, a falta de contabilização do provisionamento de obrigações decorrentes de avais concedidos pela União gerou uma subavaliação do passivo em pelo menos R$ 13,85 bilhões nas demonstrações contábeis de 2017.

Além disso, apesar do registro dos valores referentes a obrigações da União perante garantias concedidas ao Rio de Janeiro, observou-se que outros entes federados, cujas garantias concedidas pela União apresentam grande risco de serem efetivadas, não têm os valores provisionados.

Dessa forma, faz-se cabível a seguinte recomendação:

RECOMENDAÇÃO
À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que efetue análise das obrigações assumidas pela União decorrentes de avais e garantias concedidas aos entes subnacionais, de modo a evidenciar e registrar o valor provável a ser desembolsado

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

5.3.1.8 Subavaliação do passivo, em valor estimado de R$ 101,7 bilhões, tendo em vista registro a menor de provisão para riscos fiscais por classificação indevida de ação judicial e defasagem nas estimativas de valor

A auditoria identificou que a ação judicial movida contra a União, identificada como "Tema 02: PIS e Cofins. Base de cálculo, inclusão do ICMS", a qual compõe as provisões para riscos fiscais (conta contábil 2.2.7.9.1.04.00), foi classificada equivocadamente como de risco possível, quando a correta classificação seria como de risco provável, conforme art. 3º, inciso I, alínea "c", da Portaria-AGU 40/2015.

A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) apura periodicamente as informações acerca do montante atualizado de ações judiciais defendidas pela Procuradoria, que possam se converter em risco fiscal possível e provável e, assim, passarão a constar do Anexo de Riscos Fiscais, segundo o art. 4º, § 3º, da Lei Complementar 101/2000. A UG 170008 contabiliza provisão relacionada ao montante classificado como de risco provável na conta contábil 2.2.7.9.1.04.00, de acordo com a classificação estabelecida na Portaria-AGU 40/2015. A Secretaria da Receita Federal do Brasil realiza a estimativa de cálculo, levando em consideração, na maioria dos casos, a perda total de arrecadação anual e uma estimativa de impacto de devolução, considerando os últimos cinco anos e a totalidade dos contribuintes, conforme tópico 38 das notas explicativas do Ministério da Fazenda.

Para verificar o saldo da conta de provisões para riscos fiscais, a equipe de auditoria solicitou à PGFN que informasse a descrição resumida e o montante de provisões e passivos contingentes registrados no Siafi relativos a ações judiciais impetradas contra a União, de acordo com a Portaria-AGU 40/2015, em 2017. Além disso, foram requeridas as notas elaboradas pela PGFN e encaminhadas à STN para fins de atualização das informações referentes ao Anexo de Riscos Fiscais da LDO do exercício de 2018. Em resposta às demandas, a PGFN encaminhou a Nota PGFN/CASTF/CASTJ 1/2018 e a memória de cálculo dos valores, que embasaram os registros contábeis no encerramento do exercício financeiro.

Sobre o tema, as notas explicativas às demonstrações contábeis do Ministério da Fazenda do quarto trimestre de 2017 descrevem que, para ser reconhecida como provisão (passivo), uma contingência deve atender a alguns requisitos, quais sejam: constituir-se em uma obrigação presente, resultante de eventos passados; ser provável gerar uma saída de recursos para a extinção da obrigação; e ser mensurada com suficiente segurança. Nesse mesmo sentido, dispõem o Mcasp, item 10.2.1, e as Normas Internacionais de Contabilidade para o Setor Público, NBC TSP 03, item 22.

Complementarmente, o Mcasp dispõe que uma saída de recursos é considerada como provável se a probabilidade de o evento ocorrer for maior que a de não ocorrer. Quando a probabilidade for pequena, deve-se evidenciar um passivo contingente em notas explicativas. Apenas se a possibilidade for remota não será necessária a divulgação do evento. Nesse sentido, a NBC TSP 3 – Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes dispõe que as provisões se diferenciam de outros passivos devido à incerteza acerca do prazo ou do valor do desembolso futuro necessário para sua liquidação. Pelo exposto, percebe-se que, de modo geral, todas as provisões guardam incertezas quanto ao seu prazo ou valor.

Desse modo, em virtude de informações prestadas pela AGU serem utilizadas na elaboração de demonstrações contábeis consolidadas da União, editou-se a Portaria-AGU 40/2015, a qual estabelece critérios e procedimentos a serem observados por esse órgão na prestação de informações sobre ações judiciais ajuizadas contra a União e que possam representar riscos fiscais.

De acordo com o art. 2º dessa norma, para fins de classificação de risco, serão consideradas somente as ações judiciais em tramitação nos tribunais superiores ou já transitadas em julgado, cujo eventual impacto financeiro seja estimado em valor igual ou superior a R$ 1 bilhão. Já conforme art. 3º, inciso, I, alínea "c", quando houver decisão de órgão colegiado do STF desfavorável à Fazenda Pública proferida em recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida, ainda que

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

pendente a publicação do acórdão ou o julgamento dos embargos de declaração, a probabilidade de perda será considerada provável.

Tendo em vista o comando normativo supracitado, a ação judicial identificada na Nota PGFN/CASTF/CASTJ 01/2018 como "Tema 02: PIS e Cofins. Base de cálculo, inclusão do ICMS", com perda estimada de R$ 101,7 bilhões, deveria estar classificada como de risco provável, uma vez que já ocorreu o julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 574706, publicado em 2/10/2017, com repercussão geral reconhecida, no qual os ministros do STF entenderam que o ICMS não compõe a base de cálculo para fins de incidência do PIS e da Cofins.

Por fim, constatou-se que as estimativas de perda para todas as ações judicias inseridas na Nota encaminhada pela Procuradoria encontram-se desatualizadas, não tendo sido produzidas no exercício de 2017, em afronta, portanto, aos preceitos do Mcasp e da NBC TSP 03, item 44.

Observa-se que a situação evidenciada implica subavaliação do montante contabilizado como provisão para riscos fiscais em, pelo menos, R$ 101,7 bilhões, perda estimada referente à ação judicial relacionada ao ICMS na base de cálculo do PIS e da Cofins. Para mais, o valor divulgado como passivo contingente em notas explicativas tende a estar subavaliado em virtude da falta de atualização das estimativas de perda. Salienta-se que, conforme a documentação enviada pela PGFN, é de responsabilidade da RFB a realização das estimativas para perdas relativas às ações judiciais. Nota-se que essas situações prejudicam a característica fundamental da informação contábil, qual seja, a da representação fidedigna, conforme itens 3.10 a 3.16 da NBC TSP Estrutura Conceitual.

Destaca-se também que tanto as ações judiciais classificadas como de risco possível quanto as classificadas como de risco provável compõem o Anexo de Riscos Fiscais que acompanha o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias. Logo, a falta de atualização desses valores distorce a real situação desses riscos fiscais e prejudica também o usuário da informação orçamentária, que utiliza as estimativas para se planejar, conforme a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), art. 4º, § 3º.

Comentários do Gestor

Em resposta às constatações preliminares, a PGFN informou que não vislumbra para 2018 provável saída de recursos para a extinção das obrigações relacionadas à ação judicial examinada, requisito esse que seria necessário para o reconhecimento da provisão. Afirmou que, tendo em vista as especificidades, as incertezas e a precariedade das decisões proferidas na discussão judicial em apreço, o requisito da provável saída de recursos para extinção da obrigação em 2018 não se revela presente.

Conclusão

Em que pesem os fundamentos invocados pela PGFN, é preciso destacar que a Portaria-AGU 40/2015 é pouco conservadora, do ponto de vista contábil, ao restringir a classificação de riscos fiscais da União somente a ações judiciais em tramitação em tribunais superiores ou já transitadas em julgado, cujo eventual impacto financeiro seja superior a R$ 1 bilhão.

Ademais, o requisito de "provável saída de recursos" para reconhecimento de provisões não está adstrito ao exercício seguinte às demonstrações contábeis e incertezas acerca do prazo ou do valor do desembolso futuro são características inerentes às provisões.

Assim, como para a ação judicial "Tema 02: PIS e Cofins. Base de cálculo, inclusão do ICMS", cuja perda foi estimada pela RFB em R$ 101,7 bilhões, há decisão de órgão colegiado do STF desfavorável à Fazenda Pública, proferida em recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida, ainda que pendente o julgamento dos embargos de declaração, entende-se que a provisão deveria ter sido reconhecida e, portanto, que os critérios supracitados não foram observados.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Diante da situação e do expressivo valor de provisão não registrado, foi encaminhado o Ofício de Requisição 65-366/2017-TCU/Semag, no qual a equipe de auditoria solicitou à STN nova análise acerca das distorções consideradas mais relevantes e que poderiam ensejar opinião adversa sobre as demonstrações contábeis da União.

Em resposta, a STN informou que, após os apontamentos efetuados pela equipe, houve registro da provisão, na unidade gestora 170008, conforme documentos 2018NS034626 (baixa do registro realizado em contas de controle, referente à classificação da ação como de risco possível) e 2018NS034628 (registro do passivo a débito da conta de ajuste de exercícios anteriores), ambas de 4/5/2018, no valor de R$ 101.721.000.000,00.

Assim, tendo em vista que os registros contábeis foram efetuados após o encerramento do exercício, conclui-se que houve distorção no passivo do Balanço Patrimonial, no montante de R$ 101,7 bilhões, pela ausência da provisão para fazer frente à ação judicial movida contra a União, identificada como "Tema 02: PIS e Cofins. Base de cálculo, inclusão do ICMS", classificada equivocadamente como de risco possível, quando a correta classificação seria como de risco provável.

Diante do exposto e mesmo considerando o lançamento da provisão no exercício de 2018, ainda faz-se cabível a seguinte recomendação:

RECOMENDAÇÃO
À Casa Civil da Presidência da República que, em conjunto a Advocacia-Geral da União, promova:
(a) a atualização anual das estimativas de impacto fiscal para as ações judiciais que possuam classificação de risco provável e possível, conforme a Portaria-AGU 40/2015
(b) a inclusão do número da ação judicial na nota encaminhada para fins de atualização do Anexo de Riscos Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, em observância ao princípio da transparência

5.3.1.9 Superavaliação do patrimônio líquido, em pelo menos R$ 17,9 bilhões, em virtude do não registro adequado da variação patrimonial diminutiva de 13º Salário

A auditoria identificou variação patrimonial diminutiva (VPD) a título de 13º salário apropriada em montante inferior se comparada com a execução orçamentária da despesa do exercício de mesma natureza. Além disto, constatou-se que houve lançamentos mais volumosos em momentos da ocorrência dos pagamentos do adiantamento e da segunda parcela.

A Macrofunção Siafi 021142 – Folha de Pagamento dispõe, no item 4, que o pagamento do 13º salário será em dezembro, e que, devido ao regime de competência, o valor deve ser apropriado mês a mês, conforme for surgindo a obrigação para a entidade.

O Mcasp, item 2.4.2.4, oferece, como exemplo, a contabilização do 13º salário, ao analisar as hipóteses de reconhecimento de VPD antes da ocorrência da liquidação da despesa orçamentária.

Diferentemente do que dispõem os normativos, verificaram-se no Siafi registros de VPD com 13º salário em valores insuficientes. Considerando o somatório das contas contábeis que se destinam a registrar tais variações, apurou-se o reconhecimento da VPD no montante de R$ 41,4 bilhões. Por outro lado, a execução orçamentária da despesa com 13º salário em 2017, usada como referência, somou R$ 59,3 bilhões. Logo, infere-se que as VPDs, em seu conjunto, estejam subavaliadas em R$ 17,9 bilhões.

Além disto, constatou-se ocorrência de apropriações mais acentuadas nos meses de agosto, novembro e dezembro, meses em que predominam pagamento do adiantamento e da segunda parcela do 13º salário.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

A falta de apropriações de 13º salário em contas de VPD, se comparadas com a execução orçamentária e financeira da despesa, parece decorrer essencialmente da carência de controles internos adequados. Padecem do mesmo problema as apropriações feitas no momento da ocorrência dos desembolsos.

Como repercussão, as VPDs não registradas ocasionaram superavaliação do resultado do exercício e, por consequência, do patrimônio líquido, no montante aproximado de R$ 17,9 bilhões. As apropriações registradas sob a influência dos fluxos de pagamento do adiantamento e da segunda parcela residual resultaram em inobservância do princípio da competência, que impõe o reconhecimento do 13º salário no momento da ocorrência do fato gerador.

Comentários do Gestor

A STN ponderou que nem toda execução orçamentária é refletida nas contas de VPD, pois há adiantamentos de 13º salário de 2018 pagos ainda em 2017. Adicionou que o saldo de R$ 3,2 bilhões da conta 1.1.3.1.1.01.01 – 13º Salário - Adiantamento, em 2017, reflete esses adiantamentos, que se referem a VPD de competência em 2018.

Contudo, mesmo com essas ponderações, a STN reconheceu a discrepância de R$ 18,9 bilhões, decorrente do excesso de execução orçamentária em relação às VPDs apropriadas no âmbito do FRGPS.

No que tange ao reconhecimento de VPD influenciado pela ocorrência de fluxo de pagamentos em vez da ocorrência do fato gerador, a STN já havia se manifestado no achado anterior sobre a ausência de apropriação por competência em relação ao 13º salário vinculado aos benefícios previdenciários.

Conclusão

A informação de que ocorrem adiantamentos antes de iniciar o período aquisitivo do 13º salário correspondente é relevante, devido ao potencial de alterar a análise das inconsistências dos saldos da VPD e da obrigação a pagar. Além disso, ante as inconsistências apuradas na conta 1.1.3.1.1.01.01 a serem consideradas em momento oportuno, é prematuro concluir que o saldo de R$ 3,2 bilhões representa o adiantamento em 2017 do 13º salário cujo período aquisitivo se iniciará em 2018.

Este caso sugere a apuração do montante do 13º salário de 2018 adiantado em 2017, para que se possa dimensionar a parte da execução a que se vincula a apropriação do 13º salário de 2017 e aquela que se reporta ao adiantamento do 13º salário de 2018.

Em relação à diferença da estimativa de discrepância da VPD entre o que foi apurado na auditoria (R$ 17,9 bilhões), considerando os órgãos do OFSS em geral, e o que foi calculado pela STN (R$ 18,9 bilhões), verificada apenas nos registros do órgão do FRGPS, considera-se que a VPD esteja subavaliada em, pelo menos R$ 17,9 bilhões, o que resultou em superavaliação do resultado do exercício e do patrimônio líquido. Esta situação reforça a necessidade de uma apuração mais esmerada do real montante da VPD de 2017, para que se estime com precisão o montante subavaliado do exercício.

Finalmente, é premente destacar a necessidade de se estabelecerem controles efetivos para que os órgãos se abstenham de lançar as VPDs por ocasião do pagamento do 13º salário e passem a realizar o registro na ocorrência do fato gerador.

Dessa forma, diante da distorção identificada e considerando a recomendação já proposta na distorção identificada na conta contábil 2.1.1.1.1.01.02 - Décimo Terceiro Salário, faz-se cabível a seguinte recomendação:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

RECOMENDAÇÃO
À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que adote as providências necessárias para instituir controles efetivos e adequados com vistas a garantir que o registro do reconhecimento da variação patrimonial diminutiva com 13º salário seja feito no momento da ocorrência do fato gerador da gratificação, independentemente da emissão do empenho e pagamento da despesa

5.3.2. Distorções de Classificação

5.3.2.1 Classificação indevida de bens dominiais em conta de bens especiais, no valor de R$ 30,7 bilhões

A auditoria verificou que os imóveis do Incra destinados à reforma agrária vêm sendo paulatinamente registrados no SPIUnet, gerando reflexos no Siafi, em contas do ativo imobilizado do grupo de bens de uso especial da União.

Esse registro decorre de imposição normativa prevista na Portaria Conjunta SPU/STN 703/2014, cujo art. 3º estabelece que, para fins contábeis, os bens imóveis da União, das autarquias e das fundações públicas federais devem ser mensurados e lançados no SPIUnet, que, por sua vez, efetua automaticamente os registros no Siafi em contas do grupo de bens de uso especial.

Como os ativos destinados à reforma agrária são dominiais, segundo classificação quanto a sua destinação prevista no art. 99, inciso III, da Lei 10.406/2005 (Código Civil), o seu registro no SPIUnet tem movimentado indevidamente contas analíticas do grupo 1.2.3.2.1.01.00 – Bens de Uso Especial registrados no SPIUnet. Assim, identificaram-se lançamentos indevidos de bens dominiais como se de uso especial fossem no montante de R$ 30.724.128.545,39.

Comentários do Gestor

A STN informou que tem participado em conjunto com a SPU do desenvolvimento do novo sistema de gestão de bens imóveis da União (SPUnet), que contará com funcionalidade para controle e diferenciação dos bens de uso especial e de natureza dominial. Além disso, informou que está sendo elaborada uma portaria conjunta entre os órgãos que disciplinará, entre outros assuntos, os procedimentos para registro desses bens.

Foi informado ainda que tais distorções não são prejudiciais ao entendimento das demonstrações contábeis, uma vez que não se apresentam no nível de detalhamento dessas demonstrações e as respectivas informações estão adequadamente evidenciadas em notas explicativas ao Balanço Geral da União de 2017.

O Incra, por sua vez, esclareceu que o registro indevido é gerado automaticamente pelo SPIUnet no Siafi e que inseriu nota explicativa sobre esse assunto nas suas demonstrações financeiras do exercício de 2017, as quais se encontram disponíveis no Siafi e em seu endereço eletrônico institucional na internet.

Conclusão

Vale destacar que essa inconsistência decorre de lançamento automático efetuado pelo SPIUnet no Siafi e que os ajustes definitivos para correção dessa situação serão efetuados somente após a implantação do novo sistema de patrimônio da União (SPUnet), com previsão para ocorrer no exercício de 2019.

Nesse sentido, restou à auditoria verificar o cumprimento da recomendação do Tribunal à STN, por meio do Acórdão 1.320/2017-TCU-Plenário, para que evidenciasse essa situação nos demonstrativos financeiros do exercício de 2017. Não houve ainda o acerto para correção da distorção gerada pela classificação indevida de bens dominiais em razão da não implantação do SPUnet, no

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

entanto houve a apropriada divulgação dessa informação nas demonstrações contábeis consolidadas da União relativas a 2017.

Diante do exposto, considerando que as providências para implantação do novo sistema destinado ao registro dos imóveis públicos federais (SPUnet) encerram-se em 2019, oportunidade em que haverá a correção da presente distorção qualitativa, entende-se apropriado acompanhar a evolução dessa situação na próxima auditoria do BGU.

5.3.2.2 Classificação e registro indevidos da obrigação a pagar de férias

A auditoria identificou registro de baixa da conta 2.1.1.1.1.01.03 – Férias a Pagar em montante insuficiente no curso do exercício. Além disso, detectou que a classificação das férias nas contas de obrigação a pagar, VPD e adiantamento de férias compreende tão somente o adicional de 1/3 de férias.

A Macrofunção Siafi 021142 – Folha de Pagamento, item 5, é a base normativa que dispõe sobre os procedimentos contábeis acerca da apropriação e baixa das obrigações relacionadas a férias.

Com base na norma, verificou-se registro insuficiente de baixas da obrigação em torno de R$ 2,1 bilhões, valor resultante da diferença entre as baixas de R$ 2,8 bilhões realizadas na conta e o total de pagamento de férias realizado no exercício no montante de R$ 4,9 bilhões. Em relação ao saldo inicial e apropriações da conta, há limitações para a avaliação da consistência de seus valores, pois a contabilização das férias aponta para exigência de mecanismos de registro, controle e evidenciação mais pormenorizados e complexos do que o previsto para o 13º Salário.

No contexto da classificação contábil, verificou-se que as orientações sobre registro e evidenciação de férias constantes da Macrofunção 021142 consideram apenas o adicional de 1/3 de férias, não prevendo a remuneração do gozo de férias.

As distorções de valor da baixa têm origem na ausência de controles adequados. Esta observação é estendida para o controle e a evidenciação da ocorrência do fato gerador das férias, principal causa da impossibilidade de se estimar a regularidade dos valores da conta em sua totalidade. Como consequência, o passivo apresenta-se superavaliado no montante aproximado de R$ 2,1 bilhões, considerando isoladamente as baixas não realizadas.

Já o erro na classificação da remuneração do gozo de férias decorre da ausência de orientação na Macrofunção Siafi 021142 – Folha de Pagamento. Disso resulta que a remuneração do gozo de férias vem sendo registrada como remuneração normal do beneficiário, ocasionando distorção no atributo da representação fidedigna no montante aproximado de R$ 14,8 bilhões, o triplo dos R$ 4,9 bilhões atribuídos ao adicional de 1/3 de férias, considerando apenas o valor pago no exercício.

Comentários do Gestor

A STN corroborou a ocorrência da inconsistência, ressaltando que ela havia sido apontada na auditoria do Balanço Geral da União de 2016. Em seguida, justificou que as especificidades do setor público dificultam a exatidão da apropriação patrimonial das férias. Destaca-se, dentre elas, o fato de o servidor público usufruir férias antes do cumprimento do período aquisitivo e, também, a indisponibilidade de relatório que segregue a remuneração no período de férias daquela do período efetivamente trabalhado, o que dificulta a apropriação mensal por competência e a baixa pelo gozo da remuneração no período de férias.

Para finalizar, declarou que tais questões foram discutidas e estão em fase de homologação e publicação.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Conclusão

A concordância da STN quanto à existência de superavaliação da obrigação corrobora a conclusão sobre a necessidade de baixa do saldo.

Porém, apesar das distorções na baixa da conta 2.1.1.1.1.01.03, há limitações para o cálculo das distorções da conta em sua plenitude. A principal medida segura de que se dispõe refere-se ao pagamento de R$ 4,94 bilhões ocorridos em 2017, que deve redundar em baixa da obrigação no mesmo montante. No entanto, como não há parâmetros para se estimar a consistência do saldo inicial e dos movimentos de apropriação, a falta de registro de baixa explica apenas em parte a inconsistência, ficando prejudicada a análise da integridade do saldo da conta como um todo.

Em relação ao erro de classificação da obrigação com férias, convém destacar que o montante de R$ 14,9 bilhões não revela ausência de lançamento do pagamento de férias, mas falha no registro. Logo, a inconsistência aqui identificada é a conta não representar com fidedignidade o que se propõe, ao registrar a remuneração de férias como salário normal. Esta forma de contabilização acarreta também distorção nas contas de VPD e de adiantamento, em proporções semelhantes, porém não estimáveis. Portanto, conclui-se pela distorção relevante da informação contábil no aspecto qualitativo, pois não é possível identificar qual a proporção das remunerações pagas no exercício se refere a férias.

Dessa forma, diante da distorção identificada e da inexatidão na classificação das férias, faz-se cabível a seguinte recomendação:

RECOMENDAÇÃO
À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que adote as providências necessárias para correção da sistemática de apropriação da despesa e de registro patrimonial das férias e para instituição de controles efetivos e adequados com vistas a garantir a correção desses registros

5.3.2.3 Erro de classificação dos direitos a recuperar de valores honrados pela União nas contas de consolidação, no montante de R$ 1,7 bilhão

A auditoria identificou que os valores registrados a título de direitos a recuperar de valores honrados pela União no curto prazo não foram adequadamente classificados para fins de consolidação das contas públicas.

Em relação ao uso do 5º nível do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público para fins de permitir a consolidação das contas públicas, o Mcasp prevê o seguinte:

> A fim de possibilitar a consolidação das contas públicas nos diversos níveis de governo, com a adequada elaboração das DCASP e do BSPN, foi criado no PCASP um mecanismo para a segregação dos valores das transações que serão incluídas ou excluídas na consolidação. Este mecanismo consiste na utilização do 5º nível (Subtítulo) das classes 1, 2, 3 e 4 do PCASP (contas de natureza patrimonial) para identificar os saldos recíprocos, da seguinte forma:
>
> O uso dos dígitos 3, 4 ou 5 dependerá de com quem a transação está sendo realizada. Assim, numa transação entre um estado e um município, o estado utilizará o dígito 5 (Inter OFSS – Município) e o município utilizará o dígito 4 (Inter OFSS – Estado). Já numa transação entre um município e a União, o município utilizará o dígito 3 (Inter OFSS – União) e a União utilizará o dígito 5 (Inter OFSS – Município).

Apesar do que estabelece o referido Manual, verificou-se, por meio de consulta ao Siafi, que os valores destinados ao registro desses direitos a receber no curto prazo, que se referem a avais tendo como mutuários estados e municípios, foram classificados em conta que não permite a exclusão de duplicidades, quando da consolidação das contas em nível nacional.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Comentários do Gestor

A STN informou que as rotinas de honra de aval ainda passam por aprimoramentos com objetivo de melhorar o controle desses créditos.

Nesse sentido, foram criadas as contas para apresentação dos créditos de curto prazo de acordo com classificação que possibilitasse a consolidação das contas públicas, porém com rotina ainda não implantada.

Conclusão

Embora não se altere a composição dos saldos do balanço patrimonial da União, esse erro de classificação impossibilita a exclusão de tais valores na elaboração do Balanço do Setor Público Nacional, no montante de R$ 1,7 bilhão.

Dessa forma, diante da distorção identificada, faz-se cabível a seguinte recomendação:

RECOMENDAÇÃO
À Casa Civil da Presidência da República que, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, aprimore as rotinas de contabilização de honra de aval, de forma a permitir o correto controle e contabilização desses créditos

5.3.3. Distorções de Apresentação e Divulgação

5.3.3.1 Deficiência na projeção e ausência de política de registros contábeis dos militares inativos

Os Relatórios sobre as Contas do Presidente da República de 2013 a 2016 discorreram sobre a necessidade de evidenciação, mensuração e reconhecimento das despesas futuras com militares inativos.

Desde então, o TCU tem recomendado ao Ministério da Defesa que calcule o valor presente das projeções atuariais das despesas futuras com militares inativos, bem como ao Ministério da Defesa e à Secretaria do Tesouro Nacional, sob a coordenação da Casa Civil, que tomem as providências necessárias para garantir o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação do passivo atuarial referente às despesas com militares inativos das Forças Armadas, permitindo assim a apresentação dessa informação no balanço patrimonial da União e a divulgação das premissas e dos detalhamentos em notas explicativas.

No entanto, conforme análise realizada sobre as Contas de 2014 a 2016, constatou-se que as recomendações emitidas não foram atendidas. Naquela época, o Ministério da Defesa alegou que os militares possuíam regramento específico e peculiaridades da carreira militar, além da inexistência de um regime de contribuição, dentre outros aspectos.

O TCU analisou os argumentos do Ministério da Defesa e concluiu que, sendo o pagamento de encargos com militares da União uma política de estado, que envolveria decisões que perpassariam pela análise não apenas do Ministério da Defesa, mas também do Ministério da Fazenda e da Presidência da República, haveria a necessidade de recomendar à Casa Civil e aos Ministérios da Defesa e da Fazenda que realizassem estudo conjunto com o propósito de avaliar as melhores práticas internacionais de prestação de contas dos encargos com militares inativos, incluindo no escopo do estudo a necessidade de registros contábeis ou elaboração e divulgação de demonstrações específicas sobre a situação das despesas futuras com os militares.

Em função disso, foi constituído grupo de trabalho por STN, Ministério da Defesa e Casa Civil, com o objetivo de avaliar as melhores práticas na prestação de contas dos encargos de inativos militares e os respectivos registros contábeis, por meio de Portaria Conjunta 1, de 14/1/2016.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Nesse ínterim, o Acórdão 2.523/2016-TCU-Plenário (relatoria Ministro José Múcio Monteiro), referente às Contas de 2015, expediu a seguinte recomendação:

> 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.

Já no monitoramento das recomendações de anos anteriores, realizado para as Contas de 2016, essa deliberação foi considerada não atendida, porém havia a perspectiva de solução da questão, haja vista a então criação do citado grupo de trabalho interministerial dedicado ao tema.

Entretanto, o mencionado grupo de trabalho acabou suspenso durante grande parte do ano de 2016, em função de pedido de reexame do Acórdão 2.314/2015-TCU-Plenário (relatoria Ministro José Múcio Monteiro), o qual também tratava de assunto conexo à questão atuarial dos militares inativos.

Considerando que o Acórdão TCU 2.940/2016-TCU-Plenário (relatoria Ministro Vital do Rêgo) denegou o pedido de reexame do aludido Acórdão 2.314/2015-TCU-Plenário, foi novamente instituído grupo de trabalho interministerial em março de 2017 para análise da situação.

Nesse sentido, o exame das Contas 2016, no capítulo referente à Auditoria do BGU, dedicou um item específico para tratar do tema denominado "Militares inativos: ausência de projeção e de política de registros contábeis", o qual discorreu sobre os apontamentos relativos ao tema elaborados pelo TCU no exame das Contas desde 2013 e o não atendimento das recomendações anteriormente exaradas.

Não obstante, o TCU proferiu nova recomendação nas Contas de 2016, conforme o Acórdão 1.320/2017-TCU-Plenário (relatoria Ministro Bruno Dantas), nos seguintes termos:

> 3.1.28 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.

Sobre a análise do atendimento da recomendação proferida nas Contas de 2016, realizada com base nas notas explicativas ao Balanço Geral da União de 2017, a STN informou que foi efetuada uma projeção com prazo de vinte anos, correspondente à vigência do Novo Regime Fiscal.

Ao apresentar as informações em nota explicativa, esclareceu também que, para a realização da projeção, foram extraídos os dados da conta contábil "Valores Pagos" do Siafi, referentes à ação orçamentária 214H - Inativos Militares das Forças Armadas, na data-base de 31/12/2017, e aplicados, a partir de 2018, os índices de reajuste salarial previstos na Lei 13.312/2016 (5,69% em 2018 e 5,55% em 2019).

Ocorre que a projeção elaborada consiste em apenas uma tabela com três colunas: uma denominada ano-série, outra referente ao ano, e por fim uma terceira que destaca o valor da despesa pelo período de vinte anos. Essa projeção apresenta o valor da referida despesa nos anos de 2018 a 2037, sendo que as importâncias projetadas são as mesmas entre os anos de 2019 e 2037, ou seja, houve apenas uma replicação de valores.

Como já dito, a projeção elaborada utilizou como referência apenas os valores pagos na dotação orçamentária consignada para pagamento de inativos militares no período de 2017 (ação 214H). Fez-se o mesmo para os anos de 2018 e 2019, com a aplicação de índice de inflação, e replicou-se os valores projetados de 2019 para os demais anos, sem ao menos considerar qualquer índice de correção.

Porém, sendo uma projeção de longo prazo, que trata justamente de valores relativos a pagamento de proventos futuros, obviamente outras variáveis influenciarão o comportamento dessa

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

despesa. Assim, entende-se que a projeção elaborada está muito aquém de uma avaliação consistente, pois, para que se preste a garantir a transparência e a necessária previsibilidade de gastos, como estabelecido no Acórdão 1.320/2017-TCU-Plenário, espera-se que seja elaborada com base em premissas atuariais, tais como base cadastral, regras de elegibilidade, hipóteses biométricas, financeiras e econômicas, dentre outras variáveis.

Quanto ao argumento de utilização de um período de somente vinte anos, justificado pela vigência do Novo Regime Fiscal imposto pela Emenda Constitucional 95/2016, não há como prosperar. A despesa com inativos militares tem caráter de despesa obrigatória, em observância à Lei 6.880/1980 (Estatuto dos Militares), e, como tal, deve ser garantido o pagamento aos militares na inatividade, enquanto permanecerem nessa condição, independentemente de período de tempo, haja vista terem preenchido as condições de elegibilidade ao benefício, conforme previsão legal.

Trazendo novamente como exemplo a projeção atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Civis Federais (RPPS), o qual também está submetido aos ditames da EC 95, não foi utilizado esse parâmetro de vinte anos como limitador para elaboração de suas projeções, pois em regra as projeções do RPPS são elaboradas tendo por base um período de 75 anos.

Diante do exposto, considera-se que a recomendação proferida no Acórdão 1.320/2017-TCU-Plenário foi somente parcialmente cumprida, uma vez que a nota explicativa inserida no BGU 2017 apresenta projeção não baseada em premissas atuariais e, ainda, contempla um período de apenas vinte anos, não garantindo, portanto, a transparência e a necessária previsibilidade de gastos.

Comentários do Gestor

A Secretaria-Geral do Ministério da Defesa informou que não há qualquer menção à realização de projeção orçamentária em bases atuariais na recomendação das Contas de 2016 relacionada às despesas com militares inativos. Registrou também que:

> (...) conclui-se que o empenho técnico e o esforço de compatibilização de entendimentos dos membros do Grupo de Trabalho Interministerial resultaram no pleno cumprimento da recomendação 3.1.28 do Acórdão 1.320/2017-TCU-Plenário, ressalvando-se a realização de ajuste no horizonte temporal das projeções, com o fito de que a informação gerada atendesse de forma adequada à função de subsídio ao processo de planejamento orçamentário, sem que isso venha a comprometer a transparência ou a previsibilidade dos gastos com militares inativos.

Conclusão

Em contraposição aos argumentos apresentados, novamente há que se destacar que a evidenciação da informação de natureza contábil tem objetivo distinto do pretendido pelo Ministério, a saber, fornecer subsídio ao processo de planejamento orçamentário.

Conforme a Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público, os objetivos da elaboração e divulgação da informação contábil estão relacionados ao fornecimento de informações sobre a entidade do setor público que são úteis aos usuários dos relatórios de propósito geral e para a prestação de contas, responsabilização (*accountability*) e tomada de decisão.

Diante do exposto, faz-se cabível a seguinte recomendação:

RECOMENDAÇÃO
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, façam constar das notas explicativas do Balanço Geral da União projeções de despesas orçamentárias com os militares inativos (reservistas e reformados), anualmente, para os próximos 75 anos, considerando critérios relacionados a regras de elegibilidade, hipóteses biométricas, financeiras e econômicas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

5.3.3.2 Superavaliação dos atos potenciais decorrente de divergências nos valores de operações de crédito de entes subnacionais garantidas pela União

A auditoria identificou divergências em contratos de operações de crédito externas de entes subnacionais junto ao Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) e ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), tendo a União como garantidora.

Embora não constituam obrigações imediatas da União, as garantias concedidas devem ser registradas em contas de compensação e evidenciadas no Balanço Patrimonial, de acordo com o art. 5º da Lei 4.320/1964, por representarem bens, valores e obrigações que, imediata ou indiretamente, possam vir a afetar o patrimônio. O objetivo desse registro é evidenciar o montante que possa ser exigível da União e que poderia impactar o equilíbrio das finanças públicas.

Porém, a auditoria identificou divergências em diversos contratos de operações de crédito realizadas por entes subnacionais em relação aos valores apresentados pela instituição financeira credora e os valores registrados no Sistema Integrado da Dívida Pública – SID, administrado pela STN, conforme a tabela a seguir.

Diferença entre o saldo informado pela STN e o informado pela Instituição Financeira

Contrato	Saldo informado pela STN (em dólar)	Saldo Informado pela Instituição (em dólar)	Diferença (em dólar)	Motivo da divergência (apresentado por meio do Memorando SEI 13/2018/MF)
BIRD 7719-BR	202.557.638	204.315.633	-1.757.995	Desembolsos identificados após o fechamento contábil de 2017
BIRD 8271-BR	7.354.661	7.547.955	-193.294	
BIRD 8575-BR	35.099.167	46.175.167	-11.076.000	
BID 849/OC-BR	51.459.934	4.933.266	46.526.668	Divergências não identificadas pela STN
BID 858/OC-BR	4.887.573	277.778	4.609.795	
BID 878/OC-BR	64.296.854	2.058.823	62.238.031	
BID 2148/OC-BR	6.532.457	6.675.730	-143.273	Devoluções de recursos desembolsados que não foram informadas pelo credor antes do fechamento em 31/12/2017
BID 2308/OC-BR	14.031.149	14.042.921	-11.772	
BID 2411/OC-BR	37.954.463	36.955.661	998.802	A STN informou que a diferença a menor do saldo devedor desses contratos se deu porque foram levadas em consideração as respectivas honras de garantia pela União pela inadimplência do estado do Rio de Janeiro e que o BID não considerou no seu saldo os pagamentos dessas parcelas. Porém, em resposta ao Ofício de Requisição 55-366-2017, o BID informou que o pagamento das garantias foi efetuado apenas em janeiro de 2018, apresentando a diferença no exercício de 2017.
BID 2646/OC-BR	99.131.175	96.589.350	2.541.825	
BID 2676/OC-BR	195.828.271	195.577.944	250.327	O contrato havia sido registrado com 38 parcelas de amortização, em vez de 40, o que fez com que o valor das parcelas no SID estivesse superior ao valor real de amortização do saldo
Total	**719.133.342**	**615.150.228**	**103.983.114**	

Fonte: Elaboração própria.

Percebeu-se que as divergências apontadas entre os valores registrados no Sistema da Dívida e os valores apresentados pelas instituições credoras das operações de crédito ocorreu devido a falhas de integração no sistema e deficiências nos mecanismos de conciliação dos saldos das garantias fornecidas pela União.

Comentários do Gestor

A STN justificou algumas das divergências apontadas, tendo como origem registros não efetuados no SID, bem como falta de disponibilização de informações pelo gestor.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Conclusão

Apesar das justificativas apresentadas, as divergências apontadas provocaram uma superavaliação dos atos potenciais em US$ 103.983.113,76. Usando a taxa de câmbio estimada de R$ 3,3125/US$, referente ao encerramento do exercício (29/12/2017), corresponde a uma superavaliação dos atos potenciais de R$ 344.444.064,33.

Dessa forma, diante da distorção identificada, faz-se cabível a seguinte recomendação:

RECOMENDAÇÃO
À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que proceda aos ajustes nas suas rotinas de conciliação dos saldos das operações de créditos dos entes subnacionais garantidas pela União, de forma a evidenciar e dar transparência do montante correto garantido pelo Governo Federal

5.4. Deficiências nos controles internos contábeis

5.4.1. Ausência de critério uniforme para a apropriação e contabilização de juros a receber

A auditoria constatou que a metodologia de apropriação e contabilização de juros a receber não é uniforme na Coordenação-Geral de Haveres Financeira (Coafi), na Coordenação-Geral de Operações de Crédito do Tesouro Nacional (Copec) e na Coordenação-Geral de Gerenciamento de Fundos e Operações Fiscais (Cofis), ou seja, cada uma das citadas coordenadorias-gerais da STN adota uma metodologia para apropriação e contabilização de juros.

Comentários do Gestor

A STN informou que devido ao recente Acórdão 288/2018-TCU-Plenário (relatoria Ministro Aroldo Cedraz), uma reunião foi conduzida em 22/3/2018 pela Assessoria de Controle Interno do Ministério da Fazenda. Nessa reunião, as três áreas envolvidas se comprometeram a iniciar estudos e tomar as devidas providências para a padronização dos procedimentos, sob a orientação da Ccont e com a participação da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA) do Ministério da Fazenda.

Ato contínuo, em 28/3/2018, as equipes se reuniram para tratar da contabilização dos juros a receber. Cada área apresentou suas especificidades sobre os procedimentos de contabilização seguidos. Nessa reunião foi decidido que, de posse das rotinas adotadas pelas áreas, a Ccont elaboraria uma proposta de contabilização padronizada de juros a receber, atendendo a eventuais especificidades das operações, conforme o caso.

Conclusão

Por certo, é indispensável que a STN padronize a forma de contabilização dos juros a receber a ser adotada por Cofis, Coafi e Copec, em observância ao que determina o Pronunciamento Técnico CPC 23 e a NBC TSP Estrutura Conceitual, os quais afirmam que a entidade deve aplicar suas políticas contábeis uniformemente para transações semelhantes.

Contudo, deixa-se de propor recomendação, considerando aquela já proposta no item 5.3.1.3.a.

5.5. Assuntos que merecem ênfase

Nesta seção são tratados os assuntos adequadamente apresentados nas demonstrações e divulgados em notas explicativas, cujo entendimento, na opinião do auditor, é considerado fundamental para a compreensão das demonstrações pelos usuários das informações contábeis.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

5.5.1. Impacto estimado sobre os haveres financeiros junto a estados e municípios

A Lei Complementar 148/2014, modificada pela Lei Complementar 151/2015, ao estipular os novos critérios de indexação dos contratos de refinanciamento de dívida celebrados pelos estados e municípios, autorizou retroativamente a União a conceder descontos sobre os saldos devedores dos ajustes, a reduzir a taxa de juros para 4% ao ano e a modificar os critérios de atualização monetária da dívida (IPCA), no âmbito dos refinanciamentos ao amparo da Lei 9.496/1997 (estados) e da Medida Provisória 2.185/2001 (municípios). A norma estabeleceu ainda a aplicação dos efeitos financeiros decorrentes das condições nela previstas aos saldos devedores com a celebração de aditivos contratuais até 31/1/2016.

No exercício de 2017, o ajuste para perdas de créditos de longo prazo decorrente dos efeitos da LC 148/2014 no estoque de ativos atingiu R$ 1,4 bilhão.

A STN agiu devidamente ao divulgar, em suas notas explicativas, o fechamento de acordo federativo que renegocia a dívida dos estados. Todavia, é preciso alertar o usuário acerca das informações sobre o impacto relevante no estoque dos haveres financeiros junto a estados e municípios trazido por tal acordo.

5.5.2. Alongamento das dívidas estaduais com a União por mais vinte anos

Com a publicação da Lei Complementar 159/2017, foi instituído o Regime de Recuperação Fiscal dos estados e do Distrito Federal. Com a adesão do ente federativo ao referido Regime, fica reconhecida sua situação de desequilíbrio financeiro, sendo dessa forma detalhadas medidas de ajuste ao Estado.

Do ponto de vista do refinanciamento ao amparo da Lei 9.496/1997, a partir do momento em que o estado adere ao RRF, a União concede redução extraordinária das prestações relativas aos contratos das dívidas que farão parte do escopo do RRF pelo período de 36 meses, podendo ser prorrogado por igual período, durante o qual os pagamentos das prestações serão retomados de forma progressiva e linear, até que seja atingido o valor integral da prestação ao término do prazo da prorrogação.

Em 2017, o ajuste para perdas referente aos haveres da União junto a estados e municípios atingiu R$ 56,8 bilhões. A variação positiva de 58,5% dos ajustes para perdas de longo prazo decorre das ações ajuizadas pelos estados junto ao STF no 1º semestre de 2016 e o consequente não pagamento das parcelas mensais devidas durante o exercício de 2017.

Até o momento, somente o estado do Rio de Janeiro aderiu ao RRF, cujo Regime prevê a inclusão das dívidas da Lei 9.496/1997 e da MP 2.179/2001, bem como daquelas originárias de avais honrados pela União.

Assim, ressalta-se que o ajuizamento de novas ações e, ainda, a adesão de novos estados e municípios ao Regime de Recuperação Fiscal podem afetar a liquidez dos haveres financeiros da União junto a esses entes, bem como impactar o saldo do ajuste para perdas.

A STN agiu devidamente ao divulgar, em suas notas explicativas, o fechamento de acordo federativo que renegocia a dívida do estado do Rio de Janeiro. Todavia, é preciso chamar a atenção do usuário das informações sobre o impacto relevante no estoque dos haveres financeiros junto a estados e municípios trazido por tal acordo, especialmente pela possibilidade de novas adesões.

5.6. Eventos Subsequentes

Nesta seção, são tratados os eventos subsequentes, considerados aqueles ocorridos entre a data das demonstrações contábeis e a data do relatório da equipe de auditoria.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

5.6.1. Correção de distorções realizada pela administração após o encerramento do exercício

A norma internacional de auditoria Issai 1705 dispõe que, quando o auditor prevê modificar a opinião no seu relatório, ele deve comunicar aos responsáveis pela governança as circunstâncias que levaram à modificação prevista e o texto proposto da modificação.

Com base no dispositivo citado, em 26/4/2018, foi encaminhado o Ofício de Requisição 65/366-TCU/Semag (peça 367 do TC 025.623/2017-6), comunicando à STN que, dentre as distorções identificadas no BGU 2017, quatro eram de grande relevância – pela alta materialidade e/ou pelo fato de serem reiteradas – e que, em última instância, poderiam comprometer a opinião acerca da confiabilidade das demonstrações financeiras da União, inclusive por meio de uma opinião adversa, a saber:

- Abstenção de opinião acerca do crédito tributário registrado na Receita Federal (item 5.3.1.1);
- Subavaliação do ativo imobilizado decorrente da não contabilização dos imóveis destinados à reforma agrária ou da sua contabilização a valores abaixo dos de mercado (item 5.3.1.5);
- Subavaliação do passivo, tendo em vista registro a menor de provisão para riscos fiscais por classificação indevida de ação judicial e defasagem nas estimativas de valor (item 5.3.1.8); e
- Deficiência na projeção da despesa e ausência de política de registros contábeis dos militares inativos (5.3.3.1).

Diante da relevância do tema e do possível impacto na opinião sobre as Contas do Presidente da República de 2017, a Casa Civil da Presidência da República e a STN iniciaram um trabalho de gestão junto às áreas responsáveis de forma a serem tomadas medidas efetivas e tempestivas para corrigir algumas das distorções apresentadas pela equipe de auditoria.

Em decorrência dessas ações, em 4/5/2018, o Incra e suas superintendências realizaram o registro global no Siafi de todos os imóveis destinados à reforma agrária ainda não inseridos no SPIUnet, conforme a Nota Informativa 10/2018/ASGO/SE/CC-PR (peça 400 do TC 025.623/2017-6), o que resultou em um incremento líquido de R$ 111,8 bilhões no patrimônio da União em 2018.

Além disso, por meio do Ofício SEI 99/2018/CFORM/Dirco/STN-MF (peça 401 do TC 025.623/2017-6), a STN informou que, na mesma data, foi efetuado o registro de provisão para riscos fiscais, no valor de R$ 101,7 bilhões, relativo à ação judicial "Tema 02: PIS e Cofins. Base de Cálculo, inclusão de ICMS".

Cabe menção, ainda, à contabilização de R$ 13,85 bilhões de provisão referente às garantias concedidas ao estado do Rio de Janeiro, relacionadas a operações de crédito contraídas pelo estado e que serão honradas pelo Tesouro Nacional, em virtude do acordo de recuperação fiscal assinado com o Governo Federal (peça 401 do TC 025.623/2017-6).

Assim, observa-se que as principais distorções identificadas na auditoria do BGU, tratadas nos itens 5.3.1.5 e 5.3.1.8 do presente relatório, conquanto tenham afetado as informações apresentadas no Balanço Geral da União de 2017, foram contabilmente ajustadas no exercício de 2018.

Desse modo, levando em consideração as correções procedidas pela Administração após as comunicações realizadas em decorrência da auditoria, a disposição da Secretaria do Tesouro Nacional em corrigir as demais distorções identificadas e o principal objetivo da auditoria financeira previsto no Manual de Auditoria Financeira, a saber, melhorar e promover a prestação de contas de órgãos e entidades públicos, a equipe de auditoria optou por emitir uma opinião com ressalvas, apesar da relevância das distorções apresentadas nas demonstrações de 2017.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

5.7. Balanço Geral da União divulgado pela STN

Conforme mencionado no item 5.2, a Secretaria do Tesouro Nacional é responsável pela elaboração das demonstrações contábeis consolidadas da União, de acordo com a Lei 4.320/1964, a Lei Complementar 101/2000 e as demais normas aplicáveis à contabilidade federal, bem como pelos controles internos contábeis que a Secretaria determinou como necessários para permitir a elaboração de demonstrações livres de distorção relevante, independentemente se causada por fraude ou erro.

Conforme o art. 101 da Lei 4.320/1964, as demonstrações obrigatórias são compostas pelos Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pela Demonstração das Variações Patrimoniais. A Demonstração dos Fluxos de Caixa e a Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido também vêm sendo apresentadas como parte integrante do Balanço Geral da União.

A seguir estão reproduzidas as demonstrações referentes ao exercício de 2017. O objetivo da reprodução é facilitar o entendimento das distorções e demais aspectos apresentados neste Capítulo.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

5.7.1. Balanço Patrimonial

R$ milhares

ATIVO	2017	2016
Ativo Circulante		
Caixa e Equivalentes de Caixa	1.140.142.287	1.107.688.058
Créditos a Curto Prazo	76.928.084	112.315.801
Demais Créditos e Valores a Curto Prazo	50.548.379	191.000.043
Investimentos e Aplicações Temp. a Curto Prazo	2.030.520	3.182.029
Estoques	19.598.479	20.986.338
VPD Pagas Antecipadamente	29.044	20.604
Ativos Não Financeiros Mantidos para Venda	78.033	-
Total do Ativo Circulante	**1.289.354.826**	**1.435.192.872**
Ativo Não Circulante		
Realizável a Longo Prazo	2.093.654.628	2.004.875.378
Créditos a Longo Prazo	2.052.051.963	1.966.979.069
Demais Créditos e Valores a Longo Prazo	30.577.454	29.283.586
Investimentos Temporários a Longo Prazo	11.025.209	8.612.723
Estoques	-	-
VPD pagas antecipadamente	2	-
Investimentos	309.366.587	301.782.879
Imobilizado	1.142.712.847	927.492.969
Intangível	4.472.395	3.926.274
Diferido	4.850	5.931
Total do Ativo Não Circulante	**3.550.211.307**	**3.238.083.432**
TOTAL DO ATIVO	**4.839.566.134**	**4.673.276.304**
PASSIVO E PATRIMÔNIO LÍQUIDO		
Passivo Circulante		
Obrigações Trab., Prev. e Assist. a Pagar a Curto Prazo	39.248.889	38.128.997
Empréstimos e Financiamentos a Curto Prazo	789.358.425	656.003.290
Fornecedores e Contas a Pagar a Curto Prazo	2.813.892	3.407.533
Obrigações Fiscais a Curto Prazo	190.776	204.489
Obrigações de Repartições a Outros Entes	693.214	874.574
Provisões a Curto Prazo	55.702.170	41.115.288
Demais Obrigações a Curto Prazo	240.859.578	325.102.186
Total do Passivo Circulante	**1.128.866.943**	**1.064.836.357**
Passivo Não Circulante		
Obrigações Trab., Prev. e Assist. Longo Prazo	1.402.230	1.534.567
Empréstimos e Financiamentos a Longo Prazo	4.456.181.616	4.008.353.584
Fornecedores e Contas a Pagar a Longo Prazo	348.317	100.435
Obrigações Fiscais a Longo Prazo	80.675	68.007
Provisões a Longo Prazo	1.654.751.294	1.556.152.697
Demais Obrigações a Longo Prazo	23.338.898	63.381.457
Resultado Diferido	2.280	336.618
Total do Passivo Não Circulante	**6.136.105.309**	**5.629.927.366**
Patrimônio Líquido		
Patrimônio Social e Capital Social	30.805.622	12.464.880
Adiantamento Para Futuro Aumento de Capital	1.397.093	-
Reservas de Capital	290.669	290.669
Ajustes de Avaliação Patrimonial	226.024	362.692
Reservas de Lucros	76.088	96.022
Demais Reservas	272.537	7.356.756
Resultados Acumulados	(2.457.697.269)	(2.041.281.554)
(-) Ações / Cotas em Tesouraria	(776.885)	(776.885)
Total do Patrimônio Líquido	**(2.425.406.119)**	**(2.021.487.419)**
TOTAL DO PASSIVO E DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO	**4.839.566.134**	**4.673.276.304**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes

R$ milhares

	2017	2016
Ativo (I)		
Ativo Financeiro	1.207.880.129	1.175.783.050
Ativo Permanente	3.761.822.337	3.617.807.943
Total do Ativo	**4.969.702.466**	**4.793.590.994**
Passivo (II)		
Passivo Financeiro	230.277.166	241.409.942
Passivo Permanente	7.277.981.462	6.689.493.608
Total do Passivo	**7.508.258.629**	**6.930.903.551**
Saldo Patrimonial (I – II)	**(2.538.556.163)**	**(2.137.312.557)**

Quadro das Contas de Compensação

R$ milhares

	2017	2016
Atos Potenciais Ativos		
Garantias e Contragarantias recebidas	319.938.228	297.918.373
Direitos Conveniados e instrumentos congêneres	18.058.429	14.873.068
Direitos Contratuais	29.247.329	30.169.049
Outros atos potenciais ativo	-	-
Total dos Atos Potenciais Ativos	**367.243.986**	**342.960.490**
Atos Potenciais Passivos		
Garantias e Contragarantias concedidas	301.016.542	287.202.715
Obrigações conveniadas e outros instrumentos congêneres	70.888.671	69.144.816
Obrigações contratuais	197.984.253	182.668.550
Outros atos potenciais passivos	25.624.381	42.612.840
Total dos Atos Potenciais Passivos	**595.513.847**	**581.628.920**

Quadro do Superávit / Déficit Financeiro

R$ milhares

	2017	2016
FONTES DE RECURSOS		
Recursos Ordinários	**51.313.140**	**19.570.539**
Recursos Vinculados	**926.289.822**	**914.802.570**
Educação	8.707.302	7.341.912
Seguridade Social (Exceto RGPS)	(17.592.805)	(20.256.210)
Operação de Crédito	604.955.212	676.494.027
Alienação de Bens e Direitos	293.385	91.016
Transferências Constitucionais e Legais	3.496.655	3.316.676
Previdência Social (RGPS)	(1.347.739)	1.913.390
Doações	92.322	96.747
Outros Recursos Vinculados a Órgãos e Programas	244.522.372	200.621.047
Outros Recursos Vinculados a Fundos	53.230.711	24.278.422
Demais Recursos	29.932.407	20.905.543
Total das Fontes de Recursos	**977.602.962**	**934.373.108**

5.7.2. Demonstração das Variações Patrimoniais

R$ milhares

	2017	2016
Variações Patrimoniais Aumentativas		
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	*472.046.312*	*432.251.418*
Impostos	463.932.371	424.206.004
Taxas	8.113.941	8.045.414
Contribuições de Melhoria		-
Contribuições	*819.172.346*	*689.224.663*
Contribuições Sociais	805.812.227	673.048.622
Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico	13.360.120	16.176.041
Exploração e Venda de Bens, Serviços e Direitos	*81.002.045*	*60.069.872*
Venda de Mercadorias	506.137	1.011.886
Vendas de Produtos	1.019.937	1.074.169
Exploração de Bens, Direitos e Prestação de Serviços	79.475.971	57.983.818
Variações Patrimoniais Aumentativas Financeiras	*637.769.604*	*616.537.313*
Juros e Encargos de Empréstimos e Financiamentos	83.754.787	87.095.868
Juros e Encargos de Mora	112.439.878	98.251.528
Variações Monetárias e Cambiais	288.690.099	262.954.596
Descontos Financeiros Obtidos	19	
Remuner. de Dep. Bancários e Aplicações Financeiras	104.579.154	117.332.513
Aportes do Banco Central	33.773.297	41.524.508
Outras Variações Patrimoniais Aument. – Financeiras	14.532.370	9.378.300
Transferências e Delegações Recebidas	*7.053.724*	*7.681.700*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Transferências Intragovernamentais	223.568	-
Transferências Intergovernamentais	1.438.922	997.989
Transferências das Instituições Privadas	365.089	985.765
Transferências do Exterior	29.351	3.852
Transferências de Pessoas Físicas	1.733	1.609
Outras Transferências e Delegações Recebidas	4.995.061	5.692.485
Valorização e Ganhos c/ Ativos e Desincorp. de Passivos	*126.238.546*	*170.036.995*
Reavaliação de Ativos	70.759.636	93.636.057
Ganhos com Alienação	179.502	125.132
Ganhos com Incorporação de Ativos	35.274.488	60.851.574
Desincorporação de Passivos	20.024.919	15.424.232
Outras Variações Patrimoniais Aumentativas	*572.313.134*	*673.234.261*
Variação Patrimonial Aumentativa a Classificar	258.522	193.683
Resultado Positivo de Participações	27.827.562	41.156.299
VPA de Dívida Ativa	14.955	1
Reversão de Provisões e Ajustes para Perdas	329.959.602	289.336.127
Diversas Variações Patrimoniais Aumentativas	214.252.494	342.548.151
Total das Variações Patrimoniais Aumentativas (I)	**2.715.595.711**	**2.649.036.222**
Variações Patrimoniais Diminutivas		
Pessoal e Encargos	*174.113.625*	*158.156.937*
Remuneração a Pessoal	153.065.323	136.294.393
Encargos Patronais	4.369.273	4.037.932
Benefícios a Pessoal	15.336.073	16.684.597
Outras Variações Patrim. Dim. - Pessoal e Encargos	1.342.956	1.140.016
Benefícios Previdenciários e Assistenciais	*790.652.689*	*727.764.797*
Aposentadorias e Reformas	461.964.054	409.744.121
Pensões	175.116.609	163.738.697
Benefícios de Prestação Continuada	52.856.999	48.209.005
Benefícios Eventuais	121	64.793
Outros Benefícios Previdenciários e Assistenciais	100.714.905	106.008.181
Uso de Bens, Serviços e Consumo de Capital Fixo	*112.248.802*	*110.029.459*
Uso de Material de Consumo	16.230.591	17.387.593
Serviços	90.829.848	88.498.094
Depreciação, Amortização e Exaustão	5.188.363	4.143.771
Variações Patrimoniais Diminutivas Financeiras	*823.787.355*	*1.030.643.799*
Juros e Encargos de Empr. e Financiamentos Obtidos	549.413.371	350.114.628
Juros e Encargos de Mora	81.145	77.410
Variações Monetárias e Cambiais	187.849.460	367.412.805
Descontos Financeiros Concedidos	572.922	448.401
Aportes ao Banco Central	46.422.163	297.627.780
Outras Variações Patrimoniais Dim. – Financeiras	39.448.294	14.962.776
Transferências e Delegações Concedidas	*341.218.196*	*362.195.861*
Transferências Intragovernamentais	-	636.090
Transferências Intergovernamentais	331.598.570	349.733.653
Transferências a Instituições Privadas	3.162.757	3.571.844
Transferências ao Exterior	1.119.803	2.084.125
Execução Orçamentária Delegada de Entes	17	317
Outras Transferências e Delegações Concedidas	5.337.048	6.169.832
Desvalorização e Perdas de Ativos e Incorp. de Passivos	*359.868.585*	*431.112.764*
Redução a Valor Recuperável e Ajuste para Perdas	316.985.887	386.236.927
Perdas com Alienação	229.272	158.262
Perdas Involuntárias	978.663	842.784
Incorporação de Passivos	6.658.896	14.733.747
Desincorporação de Ativos	35.015.866	29.141.044
Tributárias	*892.707*	*706.816*
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	306.522	225.725
Contribuições	586.185	481.091
Custo das Mercad. e Prod. Vendidos e dos Serv. Prestados	*2.629.798*	*2.085.153*
Custos das Mercadorias Vendidas	949.630	994.566
Custos dos Produtos Vendidos	1.678.252	1.088.513
Custos dos Serviços Prestados	1.916	2.073
Outras Variações Patrimoniais Diminutivas	*259.439.358*	*370.179.172*
Premiações	4.025	20.263
Resultado Negativo de Participações	14.929.977	30.024.637
Incentivos	9.807.178	10.524.687
Subvenções Econômicas	27.787.764	58.284.224
Constituição de Provisões	135.405.070	221.255.000
Diversas Variações Patrimoniais Diminutivas	71.505.344	50.070.360
Total das Variações Patrimoniais Diminutivas (II)	**2.864.851.115**	**3.192.874.758**
RESULTADO PATRIMONIAL DO PERÍODO (III) = (I – II)	**(149.255.404)**	**(543.838.537)**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

5.7.3. Balanço Orçamentário

R$ milhares

RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS	Previsão Inicial (a)	Previsão Atualizada (b)	Receitas Realizadas (c)	Saldo (d) = (c-b)
Receitas Correntes (I)	**1.487.727.433**	**1.487.727.433**	**1.441.984.676**	**(45.742.757)**
Receita Tributária	506.229.865	506.229.865	464.985.976	(41.243.888)
Receita de Contribuições	813.963.443	813.963.443	819.744.477	5.781.035
Receita Patrimonial	83.284.363	83.284.363	99.914.727	16.630.364
Receita Agropecuária	28.675	28.675	18.957	(9.718)
Receita Industrial	1.918.224	1.918.224	997.060	(921.164)
Receita de Serviços	37.227.502	37.227.502	38.359.690	1.132.188
Transferências Correntes	1.365.819	1.365.819	1.387.468	21.649
Outras Receitas Correntes	43.709.543	43.709.543	16.576.320	(27.133.223)
Receitas de Capital (II)	**981.296.040**	**981.296.040**	**620.351.253**	**(360.944.787)**
Operações de Crédito	622.711.150	622.711.150	442.880.841	(179.830.309)
Alienação de Bens	8.074.271	8.074.271	848.044	(7.226.227)
Amortizações de Empréstimos	20.726.378	20.726.378	75.258.579	54.532.201
Transferências de Capital	222.506	222.506	127.487	(95.019)
Outras Receitas de Capital	329.561.736	329.561.736	101.236.303	(228.325.433)
Recursos Arrecadados em Exercícios Anteriores (III)	-	-	-	-
SUBTOTAL DAS RECEITAS (IV) = (I + II + III)	**2.469.023.474**	**2.469.023.474**	**2.062.335.929**	**(406.687.545)**
Operações de Crédito / Refinanciamento (V)	**946.407.727**	**946.407.727**	**506.272.950**	**(440.134.777)**
Operações de Crédito Internas	925.084.469	925.084.469	501.465.216	(423.619.253)
Mobiliária	925.084.469	925.084.469	501.465.216	(423.619.253)
Contratual	-	-	-	-
Operações de Crédito Externas	21.323.258	21.323.258	4.807.734	(16.515.524)
Mobiliária	21.323.258	21.323.258	4.807.734	(16.515.524)
Contratual	-	-	-	-
SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (VI) = (IV+V)	**3.415.431.200**	**3.415.431.200**	**2.568.608.879**	**(846.822.321)**
Déficit (VII)			**15.118.280**	**15.118.280**
TOTAL (VIII) = (VI + VII)	**3.415.431.200**	**3.415.431.200**	**2.583.727.159**	**(831.704.041)**
DETALHAMENTO DOS AJUSTES NA PREVISÃO ATUALIZADA		70.408	70.408	
Créditos Adicionais Abertos com Superávit Financeiro		34.687	34.687	
Créditos Adicionais Abertos com Excesso de Arrecadação		517	517	
Créditos Adicionais Reabertos		35.204	35.204	

R$ milhares

DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS	Dotação Inicial (e)	Dotação Atualizada (f)	Despesas Empenhadas (g)	Despesas Liquidadas (h)	Despesas Pagas (i)	Saldo (j) = (f-g)
Despesas Correntes (IX)	1.855.762.649	1.859.951.913	1.684.747.479	1.640.137.252	1.619.007.864	175.204.434
Pessoal e Encargos Sociais	306.916.011	321.555.419	304.824.645	304.127.870	303.487.609	16.730.774
Juros e Encargos da Dívida	339.076.868	339.503.287	203.158.871	203.109.395	203.108.885	136.344.416
Outras Despesas Correntes	1.209.769.770	1.198.893.207	1.176.763.963	1.132.899.987	1.112.411.371	22.129.244
Despesas de Capital (X)	1.525.139.833	699.681.013	436.347.023	402.805.361	402.071.249	263.333.990
Investimentos	58.135.468	54.112.690	45.103.218	18.865.796	18.427.764	9.009.472
Inversões Financeiras	83.813.056	83.520.936	70.857.183	63.563.191	63.274.194	12.663.753
Amortização da Dívida	1.383.191.309	562.047.387	320.386.622	320.376.374	320.369.291	241.660.765
Reserva de Contingência (XI)	34.528.718	35.104.941	-	-	-	35.104.941
Reserva do RPPS (XII)	-	-	-	-	-	-

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

SUBTOTAL DAS DESPESAS (XIII) = (IX + X + XI + XII)	**3.415.431.200**	**2.594.737.867**	**2.121.094.502**	**2.042.942.614**	**2.021.079.113**	**473.643.365**
Amortização da Dívida/ Refinanciamento (XIV)	-	820.728.538	462.632.658	462.632.658	462.632.658	358.095.880
Amortização da Dívida Interna	-	777.974.009	442.304.260	442.304.260	442.304.260	335.669.749
Dívida mobiliária	-	775.023.127	440.633.938	440.633.938	440.633.938	334.389.189
Outras Dívidas	-	2.950.882	1.670.322	1.670.322	1.670.322	1.280.560
Amortização da Dívida Externa	-	42.754.528	20.328.398	20.328.398	20.328.398	22.426.131
Dívida Mobiliária	-	39.461.358	17.781.056	17.781.056	17.781.056	21.680.302
Outras Dívidas	-	3.293.170	2.547.341	2.547.341	2.547.341	745.829
SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (XV) = (XIII + XIV)	**3.415.431.200**	**3.415.466.404**	**2.583.727.159**	**2.505.575.272**	**2.483.711.771**	**831.739.245**
TOTAL	**3.415.431.200**	**3.415.466.404**	**2.583.727.159**	**2.505.575.272**	**2.483.711.771**	**831.739.245**

5.7.4. Balanço Financeiro

R$ milhares

Ingressos	**2017**	**2016**
Receita Orçamentária (I)	**2.568.608.879**	**2.837.510.076**
Ordinária	405.304.747	375.389.949
Vinculadas	2.208.937.056	2.506.164.401
Educação	61.913.546	61.540.002
Seguridade Social (Exceto RGPS)	265.951.731	249.540.304
Operação de Crédito	1.135.545.655	1.463.573.219
Alienação de Bens e Direitos	293.995	125.436
Transferências Constitucionais e Legais	243.309.260	246.512.847
Previdência Social (RGPS)	362.816.995	345.286.141
Doações	215.264	726.408
Outros Rec. Vinculados a Órgãos e Programas	113.842.427	116.481.246
Outros Recursos Vinculados a Fundos	24.990.892	22.358.641
Demais Recursos	57.291	20.158
(-) Deduções da Receita Orçamentária	-45.632.924	(44.044.274)
Transferências Financeiras Recebidas (II)	137	-
Transf. Rec. Independ. de Execução Orçamentária	137	-
Transf. Rec. para Aportes de recursos para o RGPS	-	-
Recebimentos Extraorçamentários (III)	**191.715.260**	**162.019.887**
Inscrição dos Restos a Pagar Processados	21.863.501	17.324.881
Inscrição dos Restos a Pagar Não Processados	78.151.888	71.972.209
Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados	78.519.483	60.567.881
Outros Recebimentos Extraorçamentários	13.180.389	12.154.917
Saldo do Exercício Anterior (IV)	**1.155.031.335**	**982.535.972**
Caixa e Equivalentes de Caixa	1.155.031.335	982.535.972
TOTAL (V) = (I + II + III + IV)	**3.915.355.611**	**3.982.065.935**
Dispêndios		
Despesa Orçamentária (VI)	**2.583.727.159**	**2.661.473.992**
Ordinária	352.676.339	407.009.599
Vinculadas	2.231.050.821	2.254.464.393
Educação	57.888.890	55.272.411
Seguridade Social (Exceto RGPS)	275.191.645	260.030.854
Operação de Crédito	1.208.682.591	1.284.549.201
Alienação de Bens e Direitos	67.878	60.989
Transferências Constitucionais e Legais	213.622.241	219.665.495
Previdência Social (RGPS)	364.585.908	324.017.189
Doações	232.494	507.439
Outros Rec. Vinculados a Órgãos e Programas	96.389.736	93.257.235
Outros Recursos Vinculados a Fundos	14.389.437	17.100.581
Demais Recursos		2.999
Transferências Financeiras Concedidas	**11**	**23.053**
Transf. Conc. Independ. de Execução Orçamentária	11	23.053
Pagamentos Extraorçamentários (VIII)	**141.441.975**	**165.537.556**
Pagamentos de Restos a Pagar Não Processados	57.493.143	65.478.276
Pagamentos de Restos a Pagar Processados	18.695.350	40.127.986
Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados	64.566.010	59.122.617
Outros Pagamentos Extraorçamentários	687.472	808.677
Saldo para o Exercício Seguinte (IX)	**1.190.186.465**	**1.155.031.335**
Caixa e Equivalentes de Caixa	1.190.186.465	1.155.031.335
TOTAL (X) = (VI + VII + VIII + IX)	**3.915.355.611**	**3.982.065.935**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

5.7.5. Demonstração dos Fluxos de Caixa

R$ milhares

	2017	2016
FLUXOS DE CAIXA DAS ATIVIDADES OPERACIONAIS		
Ingressos	**1.634.920.557**	**1.718.312.162**
Receitas derivadas e originárias	1.541.833.511	1.644.427.191
Transferências correntes recebidas	1.387.468	1.162.173
Outros ingressos operacionais	91.699.578	72.722.798
Desembolsos	**(1.756.797.705)**	**(1.713.911.434)**
Pessoal e demais despesas	(1.106.849.858)	(1.052.481.374)
Juros e encargos da dívida	(203.198.132)	(204.892.608)
Transferências concedidas	(381.496.233)	(396.584.007)
Outros desembolsos operacionais	(65.253.482)	(59.953.445)
Fluxo de caixa líquido das atividades operacionais (I)	**(121.877.149)**	**4.400.728**
FLUXOS DE CAIXA DAS ATIVIDADES DE INVESTIMENTO		
Ingressos	**76.106.623**	**144.334.961**
Alienação de bens	848.044	1.234.374
Amort. de empréstimos e financiamentos concedidos	75.258.579	143.100.586
Outros ingressos de investimentos	-	-
Desembolsos	**(85.296.272)**	**(98.548.427)**
Aquisição de ativo não circulante	(20.500.847)	(28.592.204)
Concessão de empréstimos e financiamentos	(52.844.959)	(57.205.763)
Outros desembolsos de investimentos	(11.950.467)	(12.750.460)
Fluxo de caixa líquido das atividades de investimento (II)	**(9.189.650)**	**45.786.533**
FLUXOS DE CAIXA DAS ATIVIDADES DE FINANCIAMENTO		
Ingressos	**949.281.278**	**1.047.585.751**
Operações de crédito	949.153.791	1.047.519.482
Integralização do capital social de empresas dependentes	-	-
Transferências de capital recebidas	127.487	66.269
Outros ingressos de financiamentos	-	-
Desembolsos	**(783.059.349)**	**(925.277.650)**
Amortização /Refinanciamento da dívida	(783.059.349)	(925.277.650)
Outros desembolsos de financiamentos	-	-
Fluxo de caixa líquido das atividades de financiamento (III)	**166.221.929**	**122.308.102**
GERAÇÃO LÍQUIDA DE CAIXA E EQUIVALENTE DE CAIXA (I+II+III)	**35.155.131**	**172.495.363**
Caixa e Equivalentes de caixa inicial	**1.155.031.335**	**982.535.972**
Caixa e Equivalente de caixa final	**1.190.186.465**	**1.155.031.335**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Quadro de Receitas Derivadas e Originárias

R$ milhares

	2017	2016
RECEITAS DERIVADAS E ORIGINÁRIAS		
Receita Tributária	464.985.976	458.723.502
Receita de Contribuições	819.744.477	748.168.512
Receita Patrimonial	78.058.543	51.644.635
Receita Agropecuária	18.957	21.816
Receita Industrial	997.060	1.022.312
Receita de Serviços	38.359.690	40.518.499
Remuneração das Disponibilidades	103.665.718	115.115.919
Outras Receitas Derivadas e Originárias	36.003.089	229.211.996
Total das Receitas Derivadas e Originárias	**1.541.833.511**	**1.644.427.191**

Quadro de Transferências Recebidas e Concedidas

R$ milhares

	2017	2016
TRANSFERÊNCIAS RECEBIDAS		
Intergovernamentais	66.053	29.940
de Estados e Distrito Federal	41.800	18.290
de Municípios	24.253	11.650
Intragovernamentais	1.048.002	236.569
Outras transferências recebidas	273.416	895.664
Total das Transferências Recebidas	**1.387.468**	**1.162.173**
TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS		
Intergovernamentais	(328.511.728)	(340.611.590)
a Estados e Distrito Federal	(158.584.958)	(146.006.869)
a Municípios	(169.926.770)	(194.604.720)
Intragovernamentais	(45.231.194)	(45.631.848)
Outras transferências concedidas	(7.753.312)	(10.340.569)
Total das Transferências Concedidas	**(381.496.233)**	**(396.584.007)**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

5.7.6. Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido

Exercício: 2016
R$ milhares

ESPECIFICAÇÃO	NE	Pat. Social / Capital social	AFAC	Reserva de Capital	Ajustes de Avaliação Patrimonial	Reservas de Lucro	Demais Reservas	Resultados Acumulados	Ações / Cotas em Tesouraria	TOTAL
Saldo Inicial do Exercício 2016		**41.918.894**	**-**	**300.526**	**230.138**	**180.678**	**7.366.374**	**(1.463.148.322)**	**(-776.885)**	**(1.413.928.597)**
Variação Cambial		-	-	-	-	-	(30)	(2.274.576)	-	(2.274.607)
Ajustes de Exercício Anterior		3.595.474	-	-	(10.629)	-	-	(1.307.077.005)	-	(1.303.492.160)
Aumento/Redução de Capital		(24.548.098)	-	-	-	1.319	-	20.998.224	-	(3.548.555)
Resgate/Reemissão de Ações e Cotas		-	-	-	-	-	-	-		-
Const./Realiz. da Reserva de Reavaliação de Ativos		-	-	-	-	-	(2.708)	(243.793)	-	(-246.500)
Ajuste de Avaliação Patrimonial		-	-	-	140.128	-	-	-	-	140.128
Resultado do Exercício		-	-	-	-	-	-	(549.587.179)	-	(549.587.179)
Constituição/Reversão de Reservas		-	-	(9.857)	(2.824)	(19.331)	-	1.259.059.411	-	1.259.027.399
Dividendos/Juros sobre Capital Próprio		-	-	-	-	-	-	6.997		6.997
Provisão Tributária - IR/CSs/ Res. de Reavaliação		-	-	-	-	-	-	(7.433)	-	(7.433)
Saldos de Fusão, Cisão e Incorporação		-	-	-	(12.294)	-	(466)	646.442	-	633.682
Saldo Final do Exercício 2016		**20.966.270**	**-**	**290.669**	**344.520**	**162.666**	**7.363.170**	**(2.041.627.235)**	**(776.884)**	**(-2.013.276.825)**
Total Consolidado		**12.464.880**	**-**	**290.669**	**362.692**	**96.022**	**7.356.756**	**(2.041.281.554)**	**(776.885)**	**(2.021.487.419)**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Exercício: 2017
R$ milhares

ESPECIFICAÇÃO	Pat. Social / Capital social	AFAC	Reserva de Capital	Ajustes de Avaliação Patrimonial	Reservas de Lucro	Demais Reservas	Resultados Acumulados	Ações / Cotas em Tesouraria	TOTAL
Saldo Inicial do Exercício 2017	**20.966.270**	**-**	**290.669**	**344.520**	**162.666**	**7.363.170**	**(2.041.627.235)**	**(776.885)**	**(2.013.276.825)**
Variação Cambial	-	-	-	-	-	10	226.351	-	226.361
Ajustes de Exercício Anterior	17.308.313	842.538	-	6.116	-	-	(399.949.371)	-	(381.792.405)
Aumento/Redução de Capital	7.465.477	443.139	(4.454)	-	1.199	(41.981)	(14.209.557)	-	(6.346.176)
Resgate/Reemissão de Ações e Cotas	-	-	-	-	-	-	-		-
Const./Realiz. da Reserva de Reavaliação de Ativos	-	-	4.454	-	-	(7.022.701)	150.880.444	-	143.862.197
Ajuste de Avaliação Patrimonial	-	-	-	(147.855)	-	-	-	-	(147.856)
Resultado do Exercício	-	-	-		-	-	(153.549.756)	-	(153.549.756)
Constituição/Reversão de Reservas	-	(5.685)	-	50.920	(32.897)	-	97.790	-	110.128
Dividendos/Juros sobre Capital Próprio	-	-	-	-	-	-	212		212
Provisão Tributária - IR/CS s/ Res. de Reavaliação	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Saldos de Fusão, Cisão e Incorporação	-	109.076	-	-	-	(572)	1.788	-	110.292
Adiantamento para Futuro Aumento de Capital	-	8.025	-	-	-	-	-	-	8.025
Saldo Final do Exercício 2017	**45.740.060**	**1.397.093**	**290.669**	**253.700**	**130.969**	**297.927**	**(2.458.129.335)**	**(776.885)**	**(2.410.795.801)**
Total Consolidado	**30.805.622**	**1.397.093**	**290.669**	**226.024**	**76.088**	**272.537**	**(2.457.697.269)**	**(776.885)**	**(2.425.406.119)**

6. MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES SOBRE AS CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA DE 2014, 2015 E 2016

No âmbito do Relatório sobre as Contas do Presidente da República, o TCU emite recomendações e alertas aos órgãos e entidades responsáveis pela conformidade na execução dos orçamentos e na gestão dos recursos públicos federais e pela confiabilidade das informações contábeis, buscando assegurar a transparência das contas públicas e a observância dos princípios que regem a Administração Pública. Nesse sentido, uma das diretrizes do Relatório sobre as Contas do exercício de 2017 foi o monitoramento das deliberações veiculadas nas Contas de 2014 a 2016.

Com vistas a delimitar o conjunto de deliberações a serem monitoradas, em consonância com as diretrizes do Acórdão 1.793/2017-TCU-Plenário (relatoria Ministro Vital do Rêgo), foram estabelecidas as seguintes especificações:

- Abrangência: exercícios de 2014 a 2016;
- Situação – recomendações: a monitorar, em atendimento, não atendida e parcialmente atendida;
- Situação – alertas: observado, observado parcialmente, não observado.

Cumpre esclarecer que, de acordo com os Padrões de Monitoramento do TCU (aprovados pela Portaria-Segecex 27/2009), a situação "em atendimento" se caracteriza quando as providências para implementar a recomendação ainda estão em curso. Já as situações "parcialmente atendida" e "observado parcialmente" se referem a casos em que os gestores consideraram concluídas as providências referentes à implementação da recomendação ou à observância do alerta, sem implementá-la ou observá-lo totalmente.

Destarte, o escopo do monitoramento resultou previamente em cinco alertas e 47 recomendações, dos quais:

a) 31 recomendações, por terem sido proferidas nas Contas de 2016, seriam monitoradas por meio da análise das informações constantes da Prestação de Contas do Presidente da República de 2017;
b) Três alertas e doze recomendações seriam monitorados por meio de diligências às unidades jurisdicionadas responsáveis pela adoção das providências pertinentes;
c) Dois alertas e quatro recomendações não seriam monitorados, por se tratar de deliberações que foram reiteradas em anos seguintes e que, portanto, já teriam o seu objeto monitorado na forma dos itens "a" ou "b".

A seguir, apresenta-se a análise circunstanciada acerca das medidas adotadas em atenção a cada um dos alertas e recomendações monitorados.

6.1. Recomendações sobre as Contas da Presidente da República de 2014

6.1.1. à Secretaria do Tesouro Nacional que com base nos critérios contábeis pertinentes e na Portaria-AGU 40/2015, promova o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação de provisões e passivos contingentes relativos aos riscos fiscais decorrentes de ações judiciais impetradas contra a União

Situação Atual: atendida.

Comentários: esta recomendação foi considerada parcialmente atendida quando do exame das Contas de 2016. Por meio de diligência, foram obtidas informações atualizadas acerca da sua situação, tendo sido informado sobre o reconhecimento de provisão, no passivo, relativa às ações judiciais de natureza tributária, sob gestão da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, no valor de R$ 152 bilhões, em novembro de 2017.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

6.1.2. à Secretaria do Tesouro Nacional que adote as providências necessárias para garantir o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação dos passivos relativos ao repasse de recursos de programas sociais junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e ao Banco do Brasil

Situação Atual: atendida.

Comentários: esta recomendação foi considerada parcialmente atendida quando do exame das Contas de 2016. Por meio de diligência, foram obtidas informações atualizadas acerca da sua situação, tendo sido informado sobre a emissão de relatório, por grupo de trabalho instituído no âmbito da Secretaria do Tesouro Nacional, o qual descreve todo o trabalho realizado, com a contextualização, a base legal, a metodologia de trabalho e as limitações, e o levantamento dos reflexos patrimoniais decorrentes de todas as atividades e programas da STN, dentre elas as transações com o BNDES e o Banco do Brasil, bem como a revisão dos processos de contabilização e, como consequência, o reconhecimento e registro de todos os passivos considerados exigíveis.

6.1.3. à Secretaria do Tesouro Nacional que evidencie no Balanço Patrimonial os valores referentes aos ajustes de exercícios anteriores ocorridos ao longo do período de referência das demonstrações contábeis, indicando em notas explicativas a sua natureza

Situação Atual: atendida.

Comentários: esta recomendação foi considerada não atendida quando do exame das Contas de 2016. Por meio de diligência, foram obtidas informações atualizadas acerca da sua situação, tendo sido informado que houve modificação da rotina de evidenciação dos valores de ajustes de exercícios anteriores para que, apenas no exercício seguinte ao das demonstrações, esses ajustes sejam reclassificados para os resultados acumulados.

Além disso, na Demonstração de Movimentação do Patrimônio Líquido, foi apresentada a movimentação da respectiva conta durante o exercício, bem assim a natureza dos registros realizados consta nas notas explicativas do Balanço Geral da União de 2017.

6.1.4. à Secretaria do Tesouro Nacional que aprimore as regras de consolidação do Balanço Geral da União no Siafi, bem como as orientações a respeito, de modo a identificar e excluir transações e saldos recíprocos relevantes entre os órgãos e entidades pertencentes à União

Situação Atual: atendida.

Comentários: esta recomendação foi considerada parcialmente atendida quando do exame das Contas de 2016. Por meio de diligência, foram obtidas informações atualizadas acerca da sua situação, tendo sido informado que, a cada encontro com setoriais contábeis, e em normas de encerramento de cada exercício, são emitidas orientações sobre o correto uso das contas "intra", para que as regras de consolidação existentes funcionem perfeitamente.

Adicionalmente, foi informado que a STN realiza acompanhamento das regras de consolidação cadastradas no Siafi e, quando identificados desequilíbrios nas referidas regras, são encaminhadas mensagens às unidades gestoras envolvidas para que sejam adotadas as medidas saneadoras pertinentes.

6.1.5. à Secretaria do Tesouro Nacional, em conjunto com a Secretaria da Receita Federal do Brasil e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, bem como com outros órgãos que julgar necessários, considerando a peculiaridade de cada tipo de crédito e de acordo com as práticas contábeis aceitas, que elabore e normatize a metodologia para ajuste para perdas de créditos a receber da União

Situação Atual: atendida.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Comentários: esta recomendação foi considerada parcialmente atendida quando do exame das Contas de 2016. Por meio de diligência, foram obtidas informações atualizadas acerca da sua situação, tendo sido informado que o grupo de trabalho (GT) instituído pela Portaria-GMF 571/2015 definiu novos critérios e metodologias para o reconhecimento de ativos de créditos tributários e a contabilização do respectivo ajuste para perdas.

Este GT realizou as análises a partir do conhecimento da realidade técnica e operacional do macroprocesso da gestão dos créditos tributários e da dívida ativa, de maneira a buscar refletir nas demonstrações contábeis da União a adoção das normas brasileiras e internacionais de contabilidade aplicadas ao setor público.

Foi instituído outro grupo de trabalho, por meio da Portaria-SE/MF 956/2016, para tratar especificamente dos procedimentos que se referem aos créditos a receber inscritos em dívida ativa da União e seu respectivo ajuste para perdas. Em seguida decidiu-se, em 2017, que a RFB utilizaria ajuste baseado em metodologia da PGFN, que passou a calcular o ajuste com base no *rating* de seus créditos de acordo com o que foi definido nos grupos de trabalho.

Resumidamente, o novo critério em relação à contabilização do ajuste para perdas dos créditos tributários da RFB nas demonstrações contábeis de 2017 consistiu em:

a) aplicação do índice médio do ajuste para perdas dos créditos da dívida ativa para os créditos tributários da RFB na situação de "devedor", cujos valores estejam acima de R$ 1.000,00;
b) aplicação da metodologia da taxa de insucesso para o cálculo do ajuste para perdas dos créditos na situação de "devedor", cujos valores estejam abaixo de R$ 1.000,00;
c) aplicação de índice de ajuste para o cálculo do ajuste para perdas dos créditos na situação de "parcelado", de acordo com informação proveniente da Coordenação-Geral de Arrecadação e Cobrança (Codac/RFB).

6.2. Recomendações sobre as Contas da Presidente da República de 2015

6.2.1. ao Ministério da Fazenda que, em conjunto com os órgãos responsáveis pelos respectivos registros contábeis, envide esforços no sentido de regularizar passivos que não estão adequadamente evidenciados nas demonstrações contábeis da União, como é o caso dos passivos relativos ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), aos programas habitacionais e ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef)

Situação Atual: parcialmente atendida.

Comentários: esta recomendação foi considerada em atendimento quando do exame das Contas de 2016. Por meio de diligência, foram obtidas informações atualizadas acerca da sua situação, tendo sido informado que a Secretaria do Tesouro Nacional promoveu reuniões com as setoriais contábeis para tratar dos registros de passivos, que abrangem os itens relativos ao PAC e aos programas habitacionais.

No contexto do Fundef, o grupo de trabalho instituído pela Portaria-STN 389/2015 avaliou a necessidade de reconhecimento de provisão ou passivo contingente estimado naquela época em R$ 31,7 bilhões, cuja classificação de risco poderia ser "provável" ou "possível", dependendo da probabilidade de perda da causa pela União. Assim, a Advocacia-Geral da União procedeu ao registro contábil da provisão, classificada como de risco provável, pelo valor inicial de R$ 5,8 bilhões, em março de 2017. Em novembro de 2017, esse valor foi atualizado pelo Departamento de Cálculos e Perícias da Procuradoria-Geral da União para R$ 27 bilhões.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

6.2.2. ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, em conjunto com o Ministério da Fazenda, que efetuem o levantamento e o registro contábil de todos os imóveis funcionais da União, mensurados de acordo com os critérios contábeis aplicáveis

Situação Atual: em atendimento.

Comentários: esta recomendação foi considerada em atendimento quando do exame das Contas de 2016. Por meio de diligência, foram obtidas informações atualizadas acerca da sua situação, tendo sido informado que a Superintendência do Patrimônio da União no Distrito Federal (SPU/DF) realiza, desde 2016, plano de providências visando à correção dos registros dos imóveis funcionais e à compatibilização entre os sistemas SPIUnet e CIF.

As atualizações contábeis dos imóveis funcionais sob gestão da SPU/DF foram realizadas em 2017, ocasião em que foram avaliados 307 dos 1.158 imóveis registrados na unidade. No entanto, por meio de análise do cadastro dos imóveis no SPIUnet, detectou-se que persistem inconsistências de classificação de utilizações. Ainda estão classificados como funcionais alguns bens localizados fora do Distrito Federal, o que contraria a legislação vigente.

Foram identificados, ainda, imóveis classificados como funcionais, embora a tipologia dos bens não seja compatível com tal classificação. Desse modo, existem imóveis registrados em contas contábeis diferentes da conta 1.2.3.2.1.01.01 - Imóveis Residenciais/Comerciais, com lançamentos em treze contas contábeis distintas.

6.2.3. ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, em conjunto com a Casa Civil e o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que definam e coordenem ações a fim de aperfeiçoar a gestão dos imóveis funcionais da União, promovendo a publicidade e a transparência sobre sua existência e situação nos meios oficiais

Situação Atual: em atendimento.

Comentários: esta recomendação foi considerada em atendimento quando do exame das Contas de 2016. Por meio de diligência, foram obtidas informações atualizadas acerca da sua situação, tendo sido informado que o Ministério de Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), em conjunto com a Secretaria do Patrimônio da União (SPU), estabeleceu duas iniciativas para promoção da publicidade e transparência dos imóveis funcionais da União.

A primeira, já implementada, tratou da publicação dos dados de imóveis da Administração Pública Federal, cadastrados no SPIUnet, no Portal Brasileiro de Dados Abertos e no Portal da Transparência do Governo Federal. A segunda iniciativa refere-se ao desenvolvimento, por parte da SPU, de sistema unificado de gestão de imóveis da União, com implantação prevista para o final de 2018. Segundo a SPU, tal sistema viabilizará, de modo integrado e abrangente, a complementação e o aprimoramento das informações disponíveis no Portal da Transparência sobre imóveis funcionais.

6.2.4. ao Ministério da Fazenda que faça gestão junto às setoriais contábeis de órgãos superiores e de órgãos subordinados para que evidenciem tempestivamente em notas explicativas, por meio do módulo Notas Explicativas do Sistema Siafi, as informações necessárias para compreensão das demonstrações contábeis

Situação Atual: em atendimento.

Comentários: esta recomendação foi considerada em atendimento quando do exame das Contas de 2016. Por meio de diligência, foram obtidas informações atualizadas acerca da sua situação, tendo sido informado que a STN tem ressaltado a importância do uso das funcionalidades de inclusão das notas explicativas, o que ainda deverá perdurar após o exercício de 2018, apesar de já haver número significativo de órgãos que fazem uso da ferramenta.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

6.2.5. ao Ministério da Fazenda que evidencie por meio do módulo Notas Explicativas do Sistema Siafi, o mais breve possível após o encerramento de cada exercício, as notas explicativas ao Balanço Geral da União, de forma a trazer maior efetividade ao módulo em questão

Situação Atual: em atendimento.

Comentários: esta recomendação foi considerada em atendimento quando do exame das Contas de 2016. Por meio de diligência, foram obtidas informações atualizadas acerca da sua situação, tendo sido informado que as notas explicativas serão inseridas no Siafi tão logo sejam revisadas e aprovadas pela CGU, para a devida inclusão na Prestação de Contas do Presidente da República.

6.2.6. ao Poder Executivo Federal que previamente à manutenção ou acréscimo da participação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço em políticas públicas do Governo Federal realize estudos e projeções devidamente fundamentados, que verifiquem a capacidade do Fundo em suportar os valores aportados em caráter não-oneroso, assegurando sua sustentabilidade a curto, médio e longo prazos

Situação Atual: atendida.

Comentários: esta recomendação foi considerada em atendimento quando do exame das Contas de 2016. Por meio de diligência, foram obtidas informações atualizadas acerca da sua situação. O Ministério das Cidades mencionou brevemente a base normativa que rege o FGTS, com destaque para os papéis daquele Ministério, gestor da aplicação dos recursos, e da Caixa Econômica Federal, agente operador do Fundo, conforme disposto na Lei 8.036/1990.

Neste contexto, asseverou que os arts. 3º e 4º da Resolução 702/2012, do Conselho Curador do FGTS (CCFGTS), estabelecem as metas de rentabilidade das aplicações previstas no orçamento, impondo ao gestor da aplicação e ao agente operador os parâmetros de reserva de liquidez e margem prudencial a serem observados na elaboração e na execução orçamentária.

Assim, o processo de elaboração das propostas orçamentárias anuais do FGTS já contemplaria a suficiente prudência para que o Fundo não seja onerado em valores que não possa suportar. Destaca, ainda, que a proposta orçamentária encaminhada pelo Ministério, por meio do voto e da minuta de resolução, à Secretaria-Executiva do CCFGTS é submetida à análise do Grupo de Apoio Permanente do FGTS (GAP), composto por membros de todos os órgãos e entidades representados no CCFGTS.

Menciona que, nas reuniões do GAP que antecedem a aprovação da proposta orçamentária pelo CCFGTS, todos os números e indicadores são submetidos à análise e discussão dos seus membros, a fim de garantir a capacidade do Fundo de suportar os valores propostos, incluídos os de caráter não oneroso (concessão de descontos nos financiamentos a pessoas físicas).

Ademais, o Ministério das Cidades destaca que a Secretaria-Executiva do CCFGTS propôs, recentemente, o Voto 9/2018/SECCFGTS, de 12/3/2018, cuja finalidade é alterar o art. 28 da Resolução 702, de 2012, que passaria a ter a seguinte redação:

> SEÇÃO V
>
> Da Política de Descontos
>
> (...)
>
> Art. 28. Os descontos serão calculados e concedidos observadas as seguintes diretrizes, sem prejuízo daquelas específicas dos programas de aplicação a que se vinculem os respectivos contratos de financiamento:
>
> (...)
>
> Parágrafo único. O Poder Executivo Federal deverá apresentar, previamente ao Conselho Curador, estudos e projeções devidamente fundamentados, caso a participação do FGTS nas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

políticas públicas do Governo Federal impacte em aumento nos valores de caráter não oneroso aprovados pelo Conselho Curador do FGTS nos orçamentos anuais, assegurando sua sustentabilidade a curto, médio e longo prazos.

Diante do exposto e considerando que se trata de uma recomendação a ser observada em caráter permanente, o que pode ser averiguado no processo de contas anuais prestadas pelos gestores do FGTS, entende-se que a presente recomendação, dirigida em 2016 ao Poder Executivo Federal em virtude de circunstâncias extraordinárias de aplicação dos recursos do FGTS no exercício de 2015, seja considerada atendida.

6.2.7. ao Poder Executivo Federal que adote medidas para quitar o passivo existente e impedir o surgimento de novos débitos da União com instituições financeiras, decorrentes de tarifas devidas pela prestação de serviços na operacionalização de políticas públicas e programas de governo, uma vez que tais dívidas podem comprometer a boa execução dessas ações

Situação Atual: em atendimento.

Comentários: esta recomendação foi considerada em atendimento quando do exame das Contas de 2016. Por meio de diligência, foram obtidas informações atualizadas acerca da sua situação. A Casa Civil da Presidência da República mencionou a criação de um Grupo de Trabalho (GT), com o intuito de impedir o surgimento de novos passivos e também para aprimorar o controle e a transparência das relações dos órgãos com as instituições financeiras no tocante a aspectos como contratação, gestão, registros contábeis, execução orçamentária e financeira de serviços de instituições financeiras. Informa, ainda, ter contatado o Ministério da Fazenda com objetivo de obter informações atualizadas acerca do andamento do Grupo de Trabalho.

O Ministério da Fazenda, então, relatou que o GT constituído foi dividido em dois subgrupos, sendo um para tratar de questões orçamentárias e financeiras e outro com foco nos aspectos jurídicos.

Mencionou, ainda, que o relatório final do Grupo de Trabalho está em fase de conclusão, devendo contemplar a proposta de uma minuta de decreto que pretende definir conceitos, diretrizes, competências, responsabilidades, instituir a Comissão Gestora de Contratação de Serviços de Instituições Financeiras (CGSEIF) e definir representantes dos órgãos que a comporão, cláusulas e vedações.

Ante o exposto, considerando não haver até o momento definição precisa quanto à solução da questão, considera-se a recomendação ainda em atendimento.

6.3. Alertas e Recomendações sobre as Contas do Presidente da República de 2016

Alertas

6.3.1. ao Poder Executivo, com fulcro no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), acerca da ausência de atendimento ao disposto nos arts. 1º e 9º da Lei Complementar 101/2000 e 55 da Lei 13.242/2015 (LDO/2016), em virtude do contingenciamento de despesas discricionárias da União em montante inferior ao necessário para atingimento da meta fiscal vigente na data de edição do Decreto 8.700/2016, de 30/3/2016

Situação: observado.

Comentários: por meio de diligência, foram obtidas informações acerca das medidas adotadas em face deste alerta. Na Prestação de Contas do Presidente da República de 2017, a Casa Civil da Presidência da República, com base no Ofício 84183/2017-MP, de 24/10/2017 e Nota Técnica 13.722/2016-MP, de 26/9/2016, informou que, adicionalmente às justificativas apresentadas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

acerca das estimativas de receitas e despesas primárias referentes ao exercício de 2016, adotou providências no sentido de apresentar, desde então, ao Congresso Nacional, metas fiscais mais factíveis e com nível de materialidade mais definido.

Aduz ainda que houve convergência cada vez maior entre os valores realizados e projetados incluídos nos relatórios de avaliação bimestrais, bem como a aderência aos princípios de prudência e de motivação com relação à elaboração de tais estimativas. Arremata que os esforços empreendidos nesse sentido estão evidenciados no acompanhamento de receitas e despesas do 1º bimestre de 2017, objeto do Acórdão 1.170/2017-TCU-Plenário (relatoria Ministro Vital do Rêgo).

Ante o exposto, conclui-se pela observância do sobredito alerta.

6.3.2. ao Poder Executivo, com fulcro no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), acerca da ausência de atendimento aos requisitos legais previstos no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e nos arts. 113 e 114 da Lei 13.242/2016 (LDO/2016) quando da proposição de ato normativo ou sanção de projeto de lei originário do Poder Legislativo, com vistas a concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, a exemplo de: projeção do impacto orçamentário-financeiro, acompanhada da correspondente demonstração, atendimento ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias, demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetaria as metas dos resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias, ou alternativamente, a indicação de medidas de compensação tributárias, além da fixação de vigência máxima de cinco anos, conforme constatado nos atos de sanção das Leis 13.243/2016, de 11/1/2016, 13.257, de 8/3/2016, 13.315, de 20/7/2016, e 13.353, de 3/11/2016, e de edição das Medidas Provisórias 713, de 1/3/2016, e 762, de 22/12/2016

Situação: observado parcialmente.

Comentários: por meio de diligência, foram obtidas informações acerca das medidas adotadas em face deste alerta. A Casa Civil encaminhou a Nota Conjunta SAG/CC Seplan/MP Seae/MF de 24/10/2017, na qual constam quadros listando as proposições de atos normativos originários do Poder Executivo e proposições recebidas do Congresso Nacioanal com vistas a concessão ou ampliação dos benefícios tributários, no período de maio de 2016 a outubro de 2017.

Com base nas informações oriundas dos quadros, concluiu-se, no âmbito da mencionada Nota Conjunta, que o Poder Executivo tem obedecido os requisitos legais previstos para concessão ou ampliação dos benefícios tributários, por meio de medidas provisórias, bem como no que concerne às sanções e nos vetos apostos no âmbito dos projetos de lei oriundos do Congresso Nacional que concedem ou ampliam esses benefícios.

Não obstante, considerando os dezessete instrumentos instituidores de desonerações tributárias em 2017, apresentados tanto na retromencionada Norma Conjunta, quanto na Nota Audit/Diaex 37, de 29/3/2018, da Secretaria da Receita Federal do Brasil, verificou-se que, em seis dessas normas (Medidas Provisórias 810/2017, 795/2017, 793/2017, 783/2017, 778/2017 e 770/2017), bem como na sanção das Leis 13.586/2017, 13.496/2017 e 13.485/2017, não foi observado o cumprimento integral das exigências contidas nos dispositivos constitucionais e legais para instituição desses benefícios.

As impropriedades constatadas dizem respeito ao não atendimento às normas prescritas nos arts. 113 do ADCT (EC 95/2016), 14, caput, incisos I e II, da LRF, bem como 117 e 118 da Lei 13.408/2016 (LDO 2017), em face da ausência dos requisitos legais para concessão e renovação de benefícios tributários. Tais requisitos abrangem: projeção do impacto orçamentário-financeiro; atendimento ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias; demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa da receita da lei orçamentária e que não afetará as metas dos resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; ou alternativamente, a indicação

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

de medidas de compensação tributárias; estabelecimento de cláusula de vigência dos benefícios de, no máximo, cinco anos.

6.3.3. ao Poder Executivo sobre a omissão na publicação e encaminhamento da prestação de contas ao Congresso Nacional relativa à Copa das Confederações Fifa 2013 e à Copa do Mundo Fifa 2014, em desrespeito ao disposto no art. 29 da Lei 12.350/2010

Situação: observado.

Comentários: por meio de diligência, foram obtidas informações acerca das medidas adotadas em face deste alerta. A Casa Civil da Presidência da República encaminhou as prestações de contas em comento, bem como a demonstração de envio destas ao Congresso Nacional e da sua respectiva publicação no seguinte endereço eletrônico: http://www.esporte.gov.br/arquivos/futebolDireitosTorcedor/copa2014/prestacao_de_contas_copa2014_final.pdf.

Recomendações

6.3.4. ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão 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

Situação: em atendimento.

Comentários: com base na análise realizada pelo TCU, em que foi utilizada metodologia que avaliou as metas quanto a sua qualidade, se eram específicas, mensuráveis, apropriadas, realistas e se possuíam limitação temporal, e quanto a sua confiabilidade, credibilidade do dado disponibilizado, foram apontadas 58 metas, de doze programas temáticos, com deficiências.

A Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos do Ministério do Planejamento (Seplan/MP), em conjunto com os órgãos setoriais, elaborou plano de ação para sanar as deficiências apontadas e atender à recomendação deste Tribunal. Seguem as principais ações em curso:

- 15% dos problemas apontados nas metas foram corrigidos administrativamente durante o processo de atualização do PPA em 2017 para adequação do Plano às leis orçamentárias anuais, através da alteração e complementação de atributos como: método de apuração, unidade de medida, cumulatividade e meta prevista para o final do PPA. Em relação à nomenclatura, foram elaboradas melhorias nas explicações dos atributos gerenciais, pois não é possível realizar alterações de nomenclatura sem projeto de lei;
- 14% dos problemas serão sanados, de forma administrativa, durante o monitoramento 2017, que ocorrerá até maio de 2018, por meio de alteração de atributos gerenciais;
- 2% dos problemas também poderão ser sanados durante o monitoramento 2017, mas dependem de negociação com os órgãos responsáveis;
- 5% dos problemas apontados referem-se a assuntos sob a gestão dos órgãos setoriais, tendo a Seplan/MP encaminhado o acórdão do TCU aos respectivos órgãos para ciência e providências;
- 10% dos problemas apontados referem-se a metas consideradas subestimadas, de difícil alcance, ou que não possuíam linha de chegada explícita. A Seplan/MP concorda com os apontamentos, mas essas alterações só poderão ser realizadas por meio de projeto de lei ou no próximo PPA;
- em 22% dos problemas apontados, a Seplan/MP discorda das deficiências elencadas e não sinalizou no sentido de que será adotada alguma providência para correção das falhas/impropriedades apontadas pelo TCU.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

6.3.5. 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

Situação: em atendimento.

Comentários: a Seplan/MP informou que, com o objetivo de atender ao disposto na Lei 13.249/2016, no que se refere à necessidade de o Poder Executivo encaminhar ao Congresso Nacional Relatório Anual de Avaliação contendo análise da situação, por programa, dos indicadores, objetivos e metas, informando as medidas corretivas a serem adotadas quando houver indicativo de que metas estabelecidas não serão atingidas ao término da vigência do PPA, está implementando modificações com a finalidade de acompanhar a performance das metas e possibilitar a correção de seus rumos, estando dentre essas inovações a ficha de metas e a classificação padronizadas do desempenho das metas. Seguem as classificações que deveriam ter sido preenchidas pelos órgãos em 2016:

- classificação do desempenho das metas ("meta prevista ao final do PPA já alcançada"; "andamento adequado"; "com medidas a serem adotadas");
- medidas a serem adotadas para assegurar o adequado andamento da meta ("adequação do quadro de pessoal"; "treinamento e/ou capacitação"; "articulação de atores para implementação da meta"; "avaliação da estratégia da política pública e, consequentemente, eventual necessidade de revisão da meta ou de alguns de seus atributos"; "compatibilização entre a programação orçamentária e financeira e o dimensionamento da meta"; "realização de ações de divulgação"; e "revisão de normativos legais e/ou regulamentação da legislação");
- detalhamento das providências a serem tomadas para correção de rumo para atingimento da meta ao final do Plano.

Destaque-se que a padronização das tipologias de análise visa propiciar a elaboração de estatísticas que podem auxiliar no acompanhamento da execução das metas. No entanto, deve-se ressaltar que a PCPR 2016 foi elaborada previamente à elaboração de tal sistemática e que, por este motivo, não consta de seu texto análise com base nesses parâmetros.

6.3.6. ao Ministério da Fazenda que mantenha atualizadas as informações publicadas relativas à instituição de desonerações tributárias por exercício, em atenção aos princípios da publicidade (art. 37 da Constituição Federal), da transparência (art. 1º, §1º da LRF) e do acesso à informação (art. 7º da Lei 12.527/2011)

Situação: parcialmente atendida.

Comentários: O Ministério da Fazenda informou que, em atenção aos princípios da publicidade, transparência e do acesso à informação, os dados relativos à instituição de desonerações estão publicadas no sítio da Secretaria da Receita Federal do Brasil. Informou, também, em relação a 2016, que o referido sítio da internet foi atualizado, passando de três para cinco o número de mecanismos instituidores de benefícios tributários, em conformidade com as informações prestadas pela Secretaria no âmbito do exame das Contas daquele exercício.

No entanto, em desacordo com as informações prestadas pela RFB para o exame das Contas do Presidente da Reública de 2017, verificou-se que não foram evidenciadas no âmbito da tabela de desonerações instituídas em 2017, constante do sítio daquela Secretaria, as Medidas Provisórias 793/2017, 783/2017 e 778/2017, que dizem respeito a benefícios tributários relativos a programas de regularização e parcelamentos de débitos tributários.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

6.3.7. ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, com base na Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) e no art. 3º da LDO 2016 (Lei 13.242/2015) combinado com o art. 3º da Lei 13.249/2016 (PPA 2016-2019), que estabeleçam e divulguem critérios objetivos e uniformes para identificação de ações integrantes do Plano Brasil Sem Miséria, permitindo o acompanhamento preciso sobre a execução do programa e a devida prestação de contas do Presidente da República

Situação: atendida.

Comentários: o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) informou que as divergências verificadas pelo TCU decorreram da ausência de identificação, no relatório enviado pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) ao TCU, das seguintes ações que compõem o Plano Brasil sem Miséria (PBSM): 8695, 20VP, 210O, 210W, 2B81; 210S.

O Ministério esclareceu que a relação das ações que pertencem ao PBSM é disponibilizada anualmente nos anexos das informações ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), que se encontram disponíveis no sítio do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) e que também estão disponíveis para acesso público no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (Siop). No entanto, o MDA alertou para o fato de que existe um nível de detalhamento infralegal, com a utilização de Planos Orçamentários (PO), que não é atingido pela listagem dos anexos das informações complementares ao PLOA, mas que estão disponíveis para acesso público no Siop.

O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, por sua vez, também informou que houve um erro nas informações prestadas, mas que tal divergência já foi sanada e que se deveu a um equívoco por parte da SOF quando da definição dos critérios de extração dos dados para montagem do relatório a ser enviado ao TCU. O MP informou, ainda, que já existem critérios objetivos e uniformes para identificação das ações integrantes do PBSM, sendo essas informações disponibilizadas à sociedade por meio de acesso público.

6.3.8. ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e ao Ministério da Educação, com base na Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) e no art. 3º da LDO 2016 (Lei 13.242/2015) combinado com o art. 3º da Lei 13.249/2016 (PPA 2016-2019), que estabeleçam e divulguem critérios objetivos que permitam a identificação das despesas orçamentárias que compõem o Plano Nacional de Educação, permitindo o acompanhamento preciso sobre a execução do programa e a devida prestação de contas do Presidente da República

Situação: em atendimento.

Comentários: a SOF informou que tem discutido com o Ministério da Educação alternativas para identificar as despesas que compõem o Plano Nacional de Educação (PNE), a fim de permitir seu acompanhamento, inclusive na Pretação de Contas do Presidente República.

O MEC, por sua vez, destacou que a educação é responsabilidade conjunta da União, dos estados e dos municípios e que, na qualidade de articulador do Sistema Nacional de Educação, considera o PNE um exercício que representa o esforço dos entes federados de trabalhar em torno de responsabilidades comuns.

Com o objetivo de demonstrar o atendimento da recomendação do TCU, o MEC informou que o monitoramento do PNE é realizado pelo Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), o qual já elaborou e disponibilizou os seguintes documentos em sua página na Internet: linha de base e série histórica dos indicadores relacionados pelo MEC e pelo Inep e Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE (biênio 2014-2016). Para o 2º semestre de 2018, o Inep planeja publicar o relatório referente ao 2º ciclo de monitoramento (biênio 2016-2018).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

O MEC também desenvolveu um sítio chamado "PNE em movimento", cujo objetivo é centralizar documentos sobre o PNE e informações considerados importantes para a elaboração dos planos de educação nos estados e municípios, bem como disponibilizar ferramentas para o acompanhamento das metas.

Por fim, ainda com a finalidade de atender à recomendação do TCU, a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do Ministério da Educação (SPO/MEC) comprometeu-se a implementar as seguintes ações:

- aprimorar, no monitoramento e avaliação do PPA 2016-2019, a evidência da relação entre a situação das metas do PPA e sua contribuição no alcance das metas do PNE, detalhando de forma mais precisa a execução do orçamento;
- aperfeiçoar o texto sobre as ações do MEC voltadas para o PNE na elaboração da Prestação de Contas do Presidente da República.

6.3.9. ao Poder Executivo, com base na Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) e nos arts. 3º e 59 da LDO 2016 (Lei 13.242/2015), que, nas próximas edições da PCPR, demonstre que as justificativas apresentadas para a execução (quando inferior ao percentual de execução obrigatória) das programações incluídas ou acrescidas por meio de emendas de bancada estadual configuram impedimento de ordem técnica

Situação: atendida.

Comentários: a Casa Civil da Presidência da República informou que o assunto tratado é de responsabilidade do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, na qualidade de órgão central do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal.

O MP, por sua vez, esclareceu que a execução inferior ao percentual de execução obrigatória das programações incluídas ou acrescidas por meio de emendas de bancada estadual pode se dar por motivos outros que não apenas os impedimentos de ordem técnica, tais como o atendimento de prazos para trâmites processuais e licitatórios.

Observa-se que a PCPR 2017 – Informações Adicionais apresentou justificativa, configurando ou não impedimento de ordem técnica, para os casos em que os valores empenhados em 2017 foram inferiores a 100% da respectiva dotação para todas as ações consideradas como prioridades e metas da administração pública federal, nas quais estão compreendidas as programações incluídas ou acrescidas por meio de emendas de bancada estadual.

6.3.10. aos Ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Fazenda que adotem medidas para aprimorar as informações referentes à regionalização da despesa relacionada à subfunção de governo irrigação no processo orçamentário e no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), de modo a permitir a averiguação do cumprimento do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal

Situação: em atendimento.

Comentários: o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão informou que a Secretaria de Orçamento Federal tem se reunido com o Ministério da Integração Nacional no intuito de discutir alternativas para o cumprimento da recomendação. As alternativas levantadas foram:

- detalhamento da regionalização das despesas relacionadas à subfunção "Irrigação", a partir do exercício de 2017, por meio do Acompanhamento Orçamentário;
- atualização do Cadastro das Ações de 2018, no que se refere à subfunção "Irrigação", com a exigência para que a regionalização ocorra quando da execução da despesa; e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

- orientação aos órgãos setoriais de planejamento, orçamento e finanças acerca da necessidade de regionalização das despesas relacionadas à subfunção "Irrigação", com vistas a permitir a averiguação do cumprimento do art. 42 do ADCT.

Segundo o Ministério da Fazenda, as medidas para o aprimoramento das informações sobre a regionalização da despesa concernente à subfunção "Irrigação" devem se dar inicialmente no âmbito do Projeto de Lei Orçamentária Anual, para posterior implantação no Siafi.

6.3.11. à Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o Ministério da Fazenda e a Advocacia-Geral da União, que apresente, no prazo de 90 dias, plano de ação, contemplando um conjunto de medidas com vistas a incrementar a arrecadação de receitas referentes à Dívida Ativa da União, em consonância com o princípio da eficiência da administração pública, consubstanciado no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988

Situação: atendida.

Comentários: em atendimento à recomendação, foi apresentado o Plano de Ação Consolidado PGFN/MF, PGF/AGU e SETIC/MP, encaminhado ao Tribunal de Contas da União em 11/10/2017, destacando os seguintes pontos principais:

Plano de Ação – Arrecadação da Dívida Ativa

AÇÕES PGF/AGU	PRAZO PARA IMPLEMENTAÇÃO
EDIÇÃO DE DECRETO PRESIDENCIAL PARA UNIFORMIZAÇÃO DE PROCEDIMENTOS PARA ADOÇÃO DE MEDIDAS ADMINISTRATIVAS DE COBRANÇA PELAS AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES PÚBLICAS FEDERAIS E PARA REMESSA DE CRÉDITOS PARA A PROCURADORIA-GERAL FEDERAL	11/12
EDIÇÃO DE PORTARIA INTERMINISTERIAL MF-AGU PARA ACESSO PELA PGF/AGU, DE FORMA AMPLA, AOS DADOS CADASTRAIS E ECONÔMICO-FISCAIS ADMINISTRADOS PELA RECEITA FEDERAL DO BRASIL CRIAÇÃO DO MÓDULO DE APOIO À INVESTIGAÇÃO À FRAUDE FISCAL NO DW	EM NEGOCIAÇÃO MF E AGU
DISPONIBILIZAÇÃO DE SOLUÇÃO TECNOLÓGICA CENTRALIZADA DE GESTÃO DE CRÉDITOS A RECEBER PARA USO DE AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES PÚBLICAS FEDERAIS	8/2019
INTEROPERABILIDADE COM O SISTEMA DE GESTÃO DE DÍVIDA DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (SAPIENS)	2 ANOS, A CONTAR DA PUBLICAÇÃO DO DECRETO
AÇÕES PGFN/MF	**PRAZO PARA IMPLEMENTAÇÃO**
IMPLANTAÇÃO DO RATING DOS DEVEDORES	12/2017
CRIAÇÃO DO MÓDULO DE APOIO À INVESTIGAÇÃO À FRAUDE FISCAL NO DW	12/2017
INTERCÂMBIO DE INFORMAÇÕES COM ÓRGÃOS DE PROTEÇÃO AO CRÉDITO	12/2018
MODERNIZAÇÃO DA COBRANÇA DA DÍVIDA ATIVA PREVIDENCIÁRIA	7/2019
APRIMORAMENTO DO CONTROLE DE PRESCRIÇÃO	7/2019
IMPLEMENTAÇÃO DO REGIME DIFERENCIADO DE COBRANÇA DE CRÉDITOS – RDCC	7/2019

Fonte: PGFN, PGF e MP.

A Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG) da Casa Civil da Presidência da República informa que diversos órgãos participaram da elaboração do plano de ação até sua composição final. Na oportunidade, Advocacia-Geral da União (AGU) e Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) destacaram que a ausência de uniformidade de procedimentos para remessa dos créditos à Procuradoria-Geral Federal (PGF) e a pluralidade de sistemas informatizados usados pelas autarquias e fundações públicas federais dificultavam a cobrança desses valores.

Informa, por oportuno, já se encontrar em fase de despacho presidencial a edição de decreto para uniformização de procedimentos de cobrança pelas autarquias e fundações federais e remessa de créditos à PGF. Em tempo, o aludido Decreto, de nº 9.194, foi editado em 7/11/2017.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Assinala que a grande quantidade de entidades credoras, a pluralidade de sistemas informatizados e a ausência de uniformidade de procedimentos administrativos para remessa dos créditos para a PGF representam entraves ao desenvolvimento da atividade de cobrança extrajudicial ou judicial. Nesse contexto, justifica que o desenvolvimento dessas atividades seria racionalizado com a implantação de solução tecnológica centralizada dotada de interoperabilidade com os sistemas da AGU, permitindo, dessa forma, o conhecimento e a gestão eficiente dos créditos das autarquias e fundações públicas federais. Para tanto, far-se-ia necessária a padronização de prazos e da forma de comunicação das entidades com a PGF, levada a efeito com a edição do Decreto 9.194/2017.

A padronização dos procedimentos de envio de créditos para a PGF seria, assim, um requisito ao desenvolvimento e à implantação de solução tecnológica pretendida, visando racionalizar e otimizar a cobrança dos créditos de autarquias e fundações públicas federais pela PGF.

No âmbito do Ministério da Fazenda, afetando especialmente os créditos inscritos em dívida ativa sob gestão da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), destaca-se a publicação da Portaria-MF 293, de 12/6/2017, que estabeleceu critérios para classificação de créditos inscritos em dívida ativa da União.

A PGFN, por sua vez, elaborou estudo e plano de ação visando incrementar a arrecadação de receitas referentes à dívida ativa da União, com prazo final de implantação até julho de 2019. O documento também aponta os riscos que ameaçam sua conclusão, tais como restrições orçamentárias e novos benefícios fiscais.

A recomendação em tela foi proposta em razão da deterioração da capacidade de realização dos créditos inscritos em dívida ativa constatada ao longo dos últimos exercícios. As medidas apresentadas no Plano de Ação Consolidado PGFN/MF, PGF/AGU e SETIC/MP visam racionalizar e otimizar a atividade de cobrança dos créditos da dívida ativa sob gestão das procuradorias (PGFN e PGF), com provável efeito positivo na arrecadação de receitas da dívida ativa da União. À vista disso, deve-se considerar a recomendação atendida.

No entanto, a despeito de elaboradas com o propósito de atender à recomendação em tela, não há como aferir, no presente, a efetividade e repercussão das medidas apresentadas no incremento de arrecadação. Em razão disso, as análises realizadas sobre o assunto, no âmbito das Contas do Presidente da República nos próximos exercícios, serão acompanhadas sob o ponto de vista da capacidade de realização dos créditos inscritos em dívida ativa, com especial atenção para as variações entre a receita arrecadada (arrecadação) e a receita a ser arrecadada (estoque).

6.3.12. à Secretaria do Tesouro Nacional que efetue análise sobre a natureza dos itens registrados a título de adiantamento de transferências voluntárias e adote as providências necessárias para o seu adequado registro de acordo com as normas de contabilidade

Situação: atendida.

Comentários: foi criado grupo técnico (GT) pela STN junto a setoriais contábeis, que tratou de transferências voluntárias e tomadas de contas especiais. Como resultado do estudo do GT, a União efetuou a baixa do seu saldo de adiantamento de transferências voluntárias, no montante de R$ 131,2 bilhões, em contrapartida de ajustes de exercícios anteriores, no patrimônio líquido, pelo novo entendimento de que tal montante não atende aos critérios para reconhecimento como ativo.

Em relação às tomadas de contas especiais, quando julgadas irregulares com imputação de débito, esse recurso será reconhecido no ativo. A partir disso, deverá ser dado tratamento quanto a sua expectativa de realização, para que seja feito um ajuste para perdas prováveis. A macrofunção 02.11.38 – Diversos Responsáveis, do Manual Siafi, trata dessa nova política contábil.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

6.3.13. à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República que adote as providências necessárias, a fim de possibilitar o devido registro dos ativos da União referentes aos créditos a receber decorrentes dos títulos de domínio emitidos para regularização fundiária no âmbito do Programa Amazônia Legal, em observância aos itens 2.2.1 e 2.2.2 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público

Situação: em atendimento.

Comentários: foi elaborado um plano de ação, definindo procedimentos, critérios e metodologias que permitirão à Subsecretaria de Regularização Fundiária na Amazônia Legal da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Serfal/Sead) regularizar o registro dos ativos referentes aos créditos a receber decorrentes dos títulos de domínio emitidos para regularização fundiária.

Para tanto, a Serfal/Sead possui sistema denominado Sisterleg, o qual possibilitará extrair dados para registrar os créditos oriundos dos títulos emitidos pelo Programa Terra Legal a beneficiários rurais. Foi ressaltado que os procedimentos para os lançamentos contábeis ainda carecem de aprimoramento.

6.3.14. à Secretaria do Tesouro Nacional, à Secretaria do Patrimônio da União e à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário que, em conjunto, adotem as providências necessárias para que os imóveis já titulados sejam baixados do patrimônio da União, em convergência ao conceito de ativo, disposto nos itens 2.2.1 e 2.2.2 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público

Situação: em atendimento.

Comentários: foi estabelecida uma agenda conjunta entre STN, SPU, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e Serfal/Sead para discussão da contabilização dos imóveis destinados à reforma agrária e à regularização fundiária. Em razão desse esforço, houve pela Serfal/Sead o reconhecimento de R$ 143,1 bilhões referentes à incorporação de bens dominicais. Como esse lançamento foi realizado pelo seu valor global, o próximo passo será a identificação individualizada de cada uma das glebas incorporadas pela Serfal/Sead.

6.3.15. à Secretaria do Tesouro Nacional, à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República e ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária que, em conjunto, adotem as providências necessárias para o desenvolvimento de metodologia e o reconhecimento dos encargos incidentes sobre os créditos oriundos de regularização fundiária, em observância à legislação aplicável e ao item 4.3.2 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público

Situação: em atendimento.

Comentários: foi instituído grupo de trabalho para revisão da norma de implementação da metodologia de cobrança dos títulos, bem como acompanhamento dos procedimentos para homologar o monitoramento financeiro das cobranças, denominado Sistema de Gestão Fundiária (Sigef-Financeiro), que constitui o sistema informatizado que receberá e fará a integração às demais bases de dados – cadastro, georreferenciamento, titulação, e acompanhamento dos pagamentos dos títulos onerosos emitidos aos beneficiários do Programa Terra Legal.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

6.3.16. à Secretaria do Tesouro Nacional que, no exercício de sua competência de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, oriente e adote as providências necessárias para que os encargos incidentes sobre os créditos a receber da União sejam devidamente apropriados pelos órgãos e entidades, conforme disposto no item 4.3.2 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público

Situação: atendida.

Comentários: a distorção que ensejou a presente recomendação foi referente a créditos a receber decorrentes de falta/irregularidade de comprovação em TCE. Nesse sentido, foi criado grupo técnico (GT) pela STN junto a setoriais contábeis, que tratou sobre transferências voluntárias e tomadas de contas especiais.

Como resultado do estudo do GT, a União efetuou a baixa do seu saldo de adiantamento de transferências voluntárias, no montante de R$ 131,2 bilhões, em contrapartida de ajustes de exercícios anteriores, no patrimônio líquido, pelo novo entendimento de que tal montante não atende aos critérios para reconhecimento como ativo.

Em relação às tomadas de contas especiais, houve no 3º trimestre de 2017 a baixa do saldo de créditos por danos ao patrimônio, no montante de R$ 22,5 bilhões, em contrapartida de ajustes de exercício anteriores, no Patrimônio Líquido, pelo novo entendimento de que tal montante não atende aos critérios para reconhecimento como ativo. Apenas quando julgadas irregulares com imputação de débito, haverá reconhecimento no ativo. A partir disso, deverá ser dado tratamento quanto a sua expectativa de realização, para que seja feito um ajuste para perdas prováveis.

A macrofunção 02.11.38 – Diversos Responsáveis, do Manual Siafi, trata dessa nova política. Outrossim, as macrofunções que tratam dos demais créditos a receber também estão prevendo a contabilização dos encargos, consoante as macrofunções 020337 – Créditos a Receber – Clientes e 02.03.39 – Créditos Decorrentes de Empréstimos e Financiamentos Concedidos, por exemplo.

6.3.17. à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República e ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária que adotem as providências necessárias, a fim de que os ajustes para perdas relativos aos créditos a receber de regularização fundiária sejam devidamente calculados e reconhecidos, em observância ao item 4.3.2 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público

Situação: em atendimento.

Comentários: A Serfal/Sead possui o sistema Sisterleg, o qual possibilitará extrair os dados para registrar créditos oriundos dos títulos emitidos pelo programa de reforma agrária, bem como possui os títulos urbanos a municípios. Esses bancos de dados permitirão a realização de lançamentos no Siafi, os quais ainda carecem de aprimoramento.

Ademais, o Incra informou possuir o Sistema Nacional de Cobrança de Crédito de Instalação, o qual se destina ao registro de concessões, cobrança do crédito de instalação e remissão do crédito de instalação. Não obstante, a autarquia informou que referido sistema ainda não está liberado aos usuários porque aguarda a regulamentação dos benefícios de renegociação criados pela Lei 13.001/2014.

6.3.18. à Secretaria do Tesouro Nacional que, no exercício de sua competência de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, alerte e oriente os órgãos e entidades acerca da necessidade de análise, controle e registro do ajuste para perdas estimadas, conforme disposto no item 4.3.2 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público

Situação: atendida.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Comentários: foi publicada no Manual Siafi, em 27/3/2017, a macrofunção 02.03.42 – Ajuste para Perdas Estimadas, na qual há orientações acerca da necessidade do registro dos ajustes para perdas, indicação dos procedimentos para registro e reversão e critérios de mensuração.

Houve ainda, no II Encontro com as Setorias de Contabilidade do Governo Federal, realizado entre os dias 29 e 30/8/2017, apresentação realizada pela STN sobre "Apropriação dos Encargos de Créditos a Receber da União e Ajuste para Perdas".

6.3.19. ao Incra, em conjunto com a Secretaria do Patrimônio da União e a Secretaria do Tesouro Nacional, que avalie a forma adequada para estabelecer o valor patrimonial e realizar a contabilização dos imóveis destinados à reforma agrária, nos termos do disposto no item 5.3.2 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público

Situação: em atendimento.

Comentários: foi realizada oficina de gestão de imóveis rurais com a participação de STN, Incra, Serfal/Sead e TCU. Na oportunidade, foram discutidos vários aspectos que envolvem o tema, tais como cadastramento de glebas e parcelamento, cadastramento atual (SPIUnet e conta específica Siafi), bem como foram apresentados: o sistema integrado em desenvolvimento – SPUnet – módulo avaliação; a PPR (planilha de preços referenciais) – elaboração e utilização pelo Incra. Houve, ainda, reunião entre a SPU e o Incra para desenvolvimento sistêmico de atualização em massa dos imóveis rurais com valores baseados na PPR no futuro SPUnet.

Ressalta-se a disponibilização de procedimento para que as contabilizações dos bens ocorressem, consoante o Ofício Conjunto 84.522/2017-MP, que entre outras providências orientou o Incra e a Serfal/Sead para que os imóveis rurais fossem avaliados de acordos com a planilha de preços referenciais e, havendo imóveis remanescentes ainda não registrados no SPIUnet, que pudessem ser registrados diretamente no Siafi em conta específica.

O Incra, por sua vez, apresentou as medidas adotadas para correção das inconsistências no Siafi, dentre as quais a edição da Nota Técnica 492/2018, que estabelece procedimentos para agilizar o cadastramento no SPIUnet dos imóveis obtidos para fins de reforma agrária, sem que haja prejuízo do caráter qualitativo e técnico envolvido na atividade de registro desses bens. Além disso, realizou-se adequação normativa sobre a periodicidade de revisão dos valores referenciais e dos relatórios de análise do mercado de terras, os quais devem ser ajustados anualmente, ou revalidados por mais um exercício caso não ocorram variações significativas no preço das terras.

Houve, ainda, menção à constituição de força-tarefa composta por equipes de servidores para atuação nas superintendências regionais com pendências, visando à intensificação do processo de registro dos imóveis em reforma agrária, com previsão para conclusão até outubro de 2018, e ao esforço da Divisão de Obtenção de Terras em cobrar e apoiar as superintendências regionais do Incra no processo de atualização dos dados das PPRs.

Cabe observar que, em 4/5/2018, o Incra contabilizou R$ 111 bilhões referentes aos imóveis destinados à reforma agrária e regularização fundiária. Esse recente lançamento se efetivou após o encaminhamento do Ofício de Requisição 65-366/2017-TCU/Semag, no qual a equipe de auditoria solicitou à Casa Civil e à STN nova análise acerca das distorções mais relevantes no BGU 2017, uma vez que poderiam ensejar opinião adversa sobre as demonstrações contábeis da União.

6.3.20. ao Incra que corrija a divergência de dados do quantitativo da área destinada à reforma agrária constante do Sipra e do seu acervo fundiário disponibilizado na internet, promovendo os ajustes que se fizerem necessários à completa exatidão da informação sobre a área dos seus bens imóveis

Situação: em atendimento.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Comentários: foi realizado um estudo na base de dados do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra) e do Acervo Fundiário, por meio do qual se identificaram divergências de dados entre as mencionadas bases.

A partir desse estudo, o Incra iniciará uma operação junto às superintendências regionais visando corrigir essas distorções. Para tanto, será criada equipe com um membro do Serviço de Cartografia e outro do Serviço de Implantação nas Superintendências Regionais para manter equalizada a informação literal e gráfica dos projetos de assentamentos criados pelo Autarquia. Além disso, será feito ajuste da área declarada no Sipra para a área identificada no Acervo Fundiário para os assentamentos com georreferenciamento certificado.

6.3.21. à Secretaria do Tesouro Nacional que, no exercício de sua competência de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, alerte e oriente os órgãos e entidades acerca da necessidade de observar e adotar as rotinas contábeis previstas na Macrofunção Siafi 021142 – Folha de Pagamento

Situação: em atendimento.

Comentários: foi instituído subgrupo técnico pela STN e outros órgãos, a fim de criar nova metodologia para constituição e contabilização da apropriação de salário de férias por competência. Ademais, realizou-se a revisão da macrofunção do Siafi, ora disponibilizada em consulta pública, para ser publicada e orientar as setoriais contábeis sobre a nova metodologia, que deverá entrar em uso ainda em 2018.

6.3.22. à Secretaria do Tesouro Nacional que inclua no Manual Siafi, Macrofunção 021142 – Folha de Pagamento, orientação específica para o registro da provisão para pagamento do salário do período de férias, bem como dissemine essa orientação para as setoriais contábeis dos órgãos e entidades da União

Situação: em atendimento.

Comentários: houve a revisão da macrofunção do Siafi, que futuramente será publicada e orientará as setoriais contábeis sobre a nova metodologia para o registro da provisão para pagamento do salário do período de férias.

Foi identificada, ainda, a necessidade do desenvolvimento de solução tecnológica para viabilização da baixa do passivo constituído por competência das férias dos servidores. Nesse sentido, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão propôs a criação de índice, em valores monetários, denominado Baixa de Salário no Período de Férias (BSPF).

O BSPF possibilitará uma nova rotina de apropriação de férias, com provisionamento mensal do salário no período de férias e do abono constitucional com concomitante reversão da variação patrimonial diminutiva de salário no montante do índice, quando houver gozo de férias, e com ajuste do adiantamento contra o passivo de provisão, no menor saldo, mensalmente. Criou-se também uma rotina específica para o regimes celetista e similares, sem impacto na conta de adiantamento. O início de utilização da metodologia está previsto para 2018.

6.3.23. à Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que implemente os ajustes necessários para a regularização dos registros contábeis decorrentes da inclusão da provisão para pagamento do salário do período de férias

Situação: em atendimento.

Comentários: foi aberta demanda junto ao Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) para criação de funcionalidade no intuito de serem gerados relatórios utilizando-se os

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

cálculos dos Demonstrativos de Despesas com Pessoal dos sistemas Siape e Siafi, com objetivo de demonstrar as provisões de férias (remuneração recebida no mês de férias) e as respectivas baixas.

Será considerado o exercício em que as férias foram usufruídas para efeito do correspondente provisionamento. Além disso, os valores de provisionamento serão apresentados ao final dos mencionados relatórios, por unidade gestora e órgão. Os totais (provisionamento dos valores relativos à gratificação natalina, 1/3 de férias e remuneração recebida por ocasião das férias) serão exibidos para qualquer parâmetro utilizado nas consultas.

Nesse sentido, foi entregue pelo Serpro a funcionalidade, encontrando-se em fase de homologação junto à STN, como forma de subsidiar a inclusão de orientação de registro da provisão para pagamento do salário do período de férias nos respectivos Manuais Siafi. O início de utilização da funcionalidade está previsto para 2018.

6.3.24. à Secretaria do Tesouro Nacional que, em conjunto com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, adote providências para regularizar o saldo da conta de depósitos compulsórios, tendo em vista a ausência de expectativa de realização

Situação: atendida.

Comentários: a STN conduziu reuniões e a setorial contábil do Ministério da Fazenda emitiu orientação à Coordenação-Geral de Programação Financeira (Cofin/STN), no sentido da concordância com os termos da recomendação do TCU. Dessa forma, em outubro de 2017, foi realizada a baixa do passivo decorrente de depósitos compulsórios, no valor de R$ 45 bilhões.

6.3.25. à Secretaria do Tesouro Nacional que faça gestão junto às empresas públicas dependentes para corrigir as distorções apresentadas na conta de capital social, bem como institua rotinas de controle para garantir a correta classificação dos registros nas contas de consolidação

Situação: atendida.

Comentários: foram encaminhadas pela STN mensagens às empresas públicas apontadas pela Acórdão 1.320/2017-TCU-Plenário (relatoria Ministro Bruno Dantas), para que regularizem as distorções em suas contas de capital social.

Em relação às rotinas de controle para garantir a correta classificação das contas de consolidação, além das orientações periódicas nos encontros com as setoriais, a STN realiza acompanhamento das regras de consolidação cadastradas no Siafi e, quando identificados desequilíbrios nas referidas regras, são encaminhadas mensagens às setoriais contábeis para que adotem as providências pertinentes.

6.3.26. à Secretaria do Tesouro Nacional que acompanhe o fluxo de realização dos encargos registrados nas contas contábeis 1.1.3.8.1.2.2.00 e 1.1.3.8.1.23.00 e, considerando que possuem montante e cronograma incertos e imprevisíveis, por sua situação de inadimplência, litígio judicial e, na maior parte dos casos, natureza pulverizada, realize estudos acerca da adequação do reconhecimento desses valores como ativos, em observância ao disposto nos itens 2.2.1 e 2.2.2 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público

Situação: atendida.

Comentários: foram apresentados esclarecimentos pela STN na Seção 6.4 da Prestação de Contas do Presidente da República 2017, os quais serão analisados em conjunto com a recomendação adiante, em razão da conexão temática.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

6.3.27. à Secretaria do Tesouro Nacional que uma vez considerada a pertinência do registro dos referidos encargos como ativos, proceda à devida segregação dos saldos em circulante e não circulante, em atenção ao insculpido no item 2.2.3 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público

Situação: atendida.

Comentários: para atendimento dessa recomendação e da recomendação anterior, foi elaborada a Nota Técnica 2/2017/Gerat/Cofis/Supof/STN-MF, de 12/1/2018, que trata de "Estudo acerca da adequação do reconhecimento como ativos, com ajustes de perdas integral, dos encargos registrados nas contas contábeis 1.1.3.8.1.22.00 e 1.1.3.8.1.23.00", sendo que os ajustes cabíveis foram registrados no Siafi em 12/1/2018.

6.3.28. à Secretaria do Tesouro Nacional que, na qualidade de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, promova a atualização dos normativos contábeis pertinentes, bem como oriente os órgãos e entidades que possuem saldos registrados na conta contábil 1.1.3.4.1.02.08 para que promovam a adequada segregação dos saldos em circulante e não circulante, conforme previsto no item 2.2.3 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público

Situação: atendida.

Comentários: a STN atualizou a macrofunção 02.11.38 – Diversos Responsáveis, do Manual Siafi, no sentido de que órgãos e entidades devem reconhecer os repasses oriundos de transferências voluntárias diretamente como variações patrimoniais diminutivas, imputando-se débito em favor da União e reconhecendo-se o ativo apenas quando do julgamento pela irregularidade de TCE, por exemplo. A partir desse registro, deverá ser dado o tratamento quanto a sua expectativa de realização para que seja feito um ajuste para perdas prováveis.

No caso de dispensa de instauração de TCE pelo fato de o dano apurado não alcançar o valor fixado pelo TCU, ficou definido que há condições de se reconhecer o ativo, uma vez que caberá à Administração buscar o ressarcimento do dano, utilizando-se dos meios disponíveis.

Nesse caso, o registro se dará inicialmente no grupo Ativo Não Circulante, especificamente no subgrupo Realizável a Longo Prazo, tendo em vista a impossibilidade de se prever o momento em que o crédito constituído será satisfeito.

6.3.29. à Secretaria do Tesouro Nacional que, por ocasião da publicação das demonstrações contábeis consolidadas da União relativas ao exercício de 2017, evidencie nos demonstrativos o acerto efetuado para correção da distorção gerada em 2016 pela classificação indevida de bens dominiais destinados à reforma agrária como se fossem de uso especial do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

Situação: em atendimento.

Comentários: a STN optou por manter o registro desses bens no SPIUnet, mesmo que esse sistema seja destinado a bens de uso especial, porém tais bens podem ser evidenciados como bens dominiais em nota explicativa às demonstrações contábeis da União. Foi esclarecido, ainda, que o sistema em desenvolvimento (SPUnet) tratará adequadamente esses registros.

6.3.30. ao Ministério da Defesa, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República, que adote as providências necessárias para o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação contábil do passivo referente às pensões militares previstas na Lei 3.765/1960

Situação: atendida.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Comentários: foi instituído o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), composto por Casa Civil, Ministério da Fazenda, Ministério da Defesa e Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com a finalidade de avaliar as melhores práticas de evidenciação, reconhecimento e mensuração contábil do passivo referente às despesas futuras com militares inativos e com pensões militares, observados os marcos normativos pertinentes.

Após a conclusão dos trabalhos do GTI, foi produzido relatório sobre a metodologia e os aspectos técnico-normativos relacionados à provisão com pensões militares no Balanço Geral da União e à evidenciação da projeção das despesas com militares inativos.

Nesse sentido, o Ministério da Defesa e os Comandos Militares realizaram o lançamento no Siafi da provisão para as pensões militares, de forma que tal informação consta do Balanço Geral da União de 2017.

6.3.31. 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

Situação: parcialmente atendida.

Comentários: para atendimento dessa recomendação, o Ministério da Defesa e os Comandos Militares inseriram nota explicativa, no Balanço Geral da União de 2017, contendo projeção orçamentária das despesas com militares inativos para o prazo de vinte anos.

Não obstante, além de não atender ao período de 75 anos recomendado pelo TCU, a projeção elaborada utilizou como referência apenas os valores pagos na dotação orçamentária consignada para pagamento de inativos militares no exercício de 2017 (Ação Orçamentária 214H). Para os anos de 2018 e 2019, foi aplicado um índice de inflação, de forma que o valor projetado de 2019 foi replicado para os demais anos, sem ao menos considerar qualquer índice de correção.

Porém, tratando-se de uma projeção de longo prazo, que trata de valores relativos a pagamento de proventos futuros, outras variáveis influenciarão o comportamento da despesa. Assim, entende-se que a projeção elaborada está muito aquém de uma avaliação consistente, pois, para que se preste a garantir a transparência e a necessária previsibilidade de gastos, como estabelecido no Acórdão 1.320/2017-TCU-Plenário (relatoria Ministro Bruno Dantas), faz-se necessário que seja elaborada com base em premissas atuariais, tais como base cadastral, regras de elegibilidade, hipóteses biométricas, financeiras e econômicas, dentre outras variáveis.

Em relação à utilização de um período de somente vinte anos, ressalta-se que a despesa com inativos militares tem caráter de despesa obrigatória, em observância à Lei 6.880/1980 (Estatuto dos Militares), e, como tal, deve ser garantido o pagamento enquanto o militar permanecer nessa condição, independentemente de período de tempo, haja vista ter preenchido as condições de elegibilidade ao benefício, conforme previsão legal. Portanto, não se justifica a adoção de um período de apenas vinte anos para a projeção constante em nota explicativa.

6.3.32. aos Ministérios da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações, da Cultura, do Esporte e à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário que tomem as medidas necessárias para reconhecer a depreciação dos seus bens móveis, nos termos do disposto no item 7.3 da parte II do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Procedimentos Contábeis Patrimoniais)

Situação: parcialmente atendida.

Comentários: as inconsistências decorreram do encerramento e da não renovação do contrato de manutenção do Sistema de Almoxarifado e Patrimônio Asi Web-Link Data, devido à

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

migração para o sistema Siads, que não foi concluída, o que impossibilitou a emissão de relatórios com valores mensais da depreciação.

Em atendimento à recomendação do TCU, o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações concluiu o trabalho de regularização das contas, tendo encaminhado as notas de lançamento com as devidas reduções dos valores dos bens.

O Ministério do Esporte informou que a contratação do sistema Siads ocorreu somente em 3/10/2017 e que o reconhecimento da depreciação dos bens móveis está previsto para ser concluído em 31/8/2018.

O Ministério da Cultura e a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário não informaram na PCPR 2017 as respectivas providências adotadas.

6.3.33. ao Comando da Aeronáutica que oriente suas unidades sobre a necessidade do registro tempestivo da totalidade de seus bens móveis que estejam em processo de manutenção na conta contábil 1.2.3.1.1.08.04, de modo que seus demonstrativos financeiros reflitam fidedignamente a situação patrimonial de suas unidades gestoras, nos termos do item 3.10 da NBC TSP - Estrutura Conceitual

Situação: atendida.

Comentários: o órgão de Direção-Geral do Comando da Aeronáutica (Comaer) expediu o Ofício Circular 9/7SC3/13725, de 19/9/2017, a todos os órgãos de Direção Setorial do Comaer para que determinassem às suas organizações militares subordinadas "zelarem pelo estrito cumprimento do disposto na recomendação do TCU".

Nesse mesmo expediente, recomendou ao Centro de Controle Interno da Aeronáutica que, como integrante do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e Unidade Setorial da Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa, verifique o atendimento da recomendação em tela em suas próximas auditorias. Ademais, recomendou à Secretaria de Economia, Finanças e Administração da Aeronáuca, como órgão setorial de contabilidade do Comaer, que emitisse orientações para que a escrituração de bens patrimoniais do Comaer seja executada conforme os princípios gerais de contabilidade e demais normas que regulam o assunto.

6.3.34. ao Ministério do Planejamento, Casa Civil e Presidência da República 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

Situação: em atendimento.

Comentários: o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão informou que, conjuntamente com a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério da Fazenda e o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, elaborou minuta de projeto de lei de governança, cujo objetivo é estabelecer para os poderes da União regras de governança que possam garantir que as ações planejadas sejam executadas com vistas a atingirem seus objetivos e resultados de forma transparente, além de estabelecer regras para o planejamento e desenvolvimento nacional, de forma a orientar e organizar o planejamento nacional para o longo, médio e curto prazos.

O MP destacou ainda a publicação do Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e a elaboração da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Mensagem 468/2017, que encaminhou ao Congresso Nacional o texto do projeto de lei que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

O MP tratou ainda das diversas inovações implementadas no PPA 2016-2019, com o objetivo de dar mais transparência às ações do governo e fornecer informações gerenciais aos órgãos setoriais que auxiliam na gestão dos seus compromissos com a sociedade. As inovações informadas pelo MP foram as seguintes:

- elaboração do Portal "PPA Cidadão", com o objetivo de permitir que o cidadão tenha acesso às informações sobre o PPA e possa acompanhar o Plano por meio de agendas transversais;
- desenvolvimento do Painel do Planejamento, que será disponibilizado para consulta da evolução das metas, indicadores e evolução financeira do PPA; e
- criação das Agendas e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) alinhados às metas e iniciativas do PPA.

O MP informou também que tem realizado reuniões periódicas com os representantes dos órgãos setoriais, com a finalidade de orientá-los e de colher sugestões de melhoria, que estão sendo incorporadas na medida do possível. Por fim, informou que se encontra em discussão a proposta de revitalização da Biblioteca Digital do Planejamento, com o objetivo de reunir acervo digital contendo os PPAs federal, estaduais e municipais, planos setoriais e documentos relativos ao planejamento governamental, ao desenvolvimento territorial e a outros assuntos que se referem a planejamento.

A Casa Civil, por seu turno, informou sobre a assinatura do Decreto 9.203/2017 e da Mensagem 468/2017, que encaminhou o projeto de lei 9.163/2017, que busca aprovar a lei sobre governança. Por fim, a Casa Civil ressaltou a elaboração, em conjunto com o Ministério da Fazenda; o Ministério do Planejamento; a Controladoria-Geral da União e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, do Guia de Orientação para Análise *Ex Ante* de Políticas Públicas, que tem o objetivo de fortalecimento e disseminação das práticas de avaliação de políticas públicas nos ministérios, órgãos, fundos e demais entidades do Poder Executivo Federal.

6.4. Conclusão

Conforme os resultados sintetizados na tabela seguinte, de um total de 43 recomendações abrangidas pelo escopo final do presente monitoramento: dezenove foram consideradas plenamente atendidas; quatro, parcialmente atendidas; e vinte, em atendimento. Quanto aos três alertas, o monitoramento consistiu em verificar a sua observância, com base no relato das providências tomadas pelo Poder Executivo.

Nível de atendimento das deliberações

Exercício / **Recomendações**	**2014**	**2015**	**2016**	**Total**
Atendida	5	1	13	**19**
Parcialmente Atendida	-	1	3	**4**
Em Atendimento	-	5	15	**20**
Não Atendida	-	-	-	**-**
Total	**5**	**7**	**31**	**43**
Exercício / **Alertas**	**2014**	**2015**	**2016**	**Total**
Observado	-	-	2	**2**
Observado Parcialmente	-	-	1	**1**
Não Observado	-	-	-	**-**
Total	**-**	**-**	**3**	**3**

Fonte: elaboração própria.

O desempenho apurado em face do presente monitoramento – no qual não consta nenhuma deliberação nas situações "Não Atendida" ou "Não Observado" – revela o alto grau de aderência dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal às deliberações veiculadas pelo TCU

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

por ocasião do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República dos três exercícios analisados. Com efeito, embora tecnicamente careçam do denominado caráter cogente, todas as recomendações e todos os alertas proferidos por esta Corte de Contas ensejaram a adoção de medidas preventivas, corretivas ou de aprimoramento da gestão, com o propósito de evitar irregularidades, sanar distorções e impropriedades e aperfeiçoar procedimentos que assegurem a conformidade na execução orçamentária e na gestão dos recursos públicos federais e a confiabilidade das informações contábeis da União.

Tendo em vista os benefícios decorrentes da atuação tempestiva e recorrente do Tribunal, cumpre informar que as recomendações consideradas nas situações "parcialmente atendida" e "em atendimento", bem como o alerta considerado "parcialmente observado", serão objeto de novo monitoramento por ocasião do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República do exercício de 2018.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

7. CONCLUSÃO

O Relatório e o Parecer Prévio sobre as Contas prestadas pelo Presidente da República apresentam ao país diagnóstico sistêmico efetuado pelo Tribunal de Contas da União sobre aspectos relevantes da conformidade da gestão das finanças públicas federais no ano que passou. É o mais abrangente e fundamental produto do controle externo e constitui etapa máxima no processo democrático de responsabilização e de prestação de contas governamental, ao subsidiar o Congresso Nacional e a sociedade com elementos técnicos e informações essenciais para avaliação das ações relevantes do Poder Executivo Federal na condução dos negócios do Estado. Assim, pela 83ª vez, o TCU exerce essa solene atribuição.

Consoante a Lei 8.443/1992, as contas incluem os balanços gerais da União e o relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o § 5° do art. 165 da Constituição Federal. As contas ora analisadas se referem ao período de 1/1 a 31/12/2017, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Michel Miguel Elias Temer Lulia.

A opinião desta Corte é materializada em Parecer Prévio, emitido nos termos do art. 71, inciso I, da Constituição Federal, que deve exprimir se tais contas representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial consolidadas no encerramento do exercício, bem como se observam os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, com destaque para o cumprimento das normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais.

Embora o TCU emita Parecer Prévio apenas sobre a Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR), o Relatório sobre as Contas contempla informações sobre os demais Poderes e o Ministério Público, compondo, assim, um panorama abrangente da administração pública federal.

Com base no disposto no art. 228, § 2º, do Regimento Interno desta Corte, o presente Relatório também contém informações sobre: i) o cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o atingimento de metas e a consonância destas com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; ii) o reflexo da administração financeira e orçamentária no desenvolvimento econômico e social do país; e iii) o cumprimento dos limites e parâmetros estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Os objetivos do Relatório contemplam:

- contribuir para a transparência das ações governamentais;
- fornecer um panorama do cenário econômico e das ações macroeconômicas governamentais no exercício em exame;
- analisar a qualidade e a confiabilidade das informações sobre o desempenho das ações governamentais;
- fundamentar a opinião sobre a conformidade do planejamento, do orçamento e da gestão fiscal, aspectos estruturantes da atuação do governo;
- fundamentar a opinião sobre as demonstrações contábeis consolidadas da União, com vistas a ampliar a credibilidade dessas informações financeiras.

A seguir, descrevem-se os principais resultados apresentados neste relatório.

Conjuntura Econômica, Financeira e Orçamentária

O Produto Interno Bruto (PIB) alcançou o valor de R$ 6,56 trilhões no exercício de 2017, resultado 0,98% superior, em termos reais, ao do PIB de 2016 (R$ 6,26 trilhões).

Observa-se que houve retração da taxa de crescimento do PIB real per capita em 2014, 2015 e 2016, nos percentuais equivalentes a -0,4%, -4,6% e -4,2%, respectivamente.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

A evolução da taxa de crescimento do PIB no período de 2000 a 2017 conduz à percepção de que a tendência para os próximos exercícios é declinante. A curva do PIB *per capita* apresenta a mesma tendência.

O consumo das famílias teve ligeira recuperação, passando de uma taxa negativa de 4,3% no encerramento de 2016, para taxa ainda negativa de 1,0% no 4º trimestre de 2017. O consumo da Administração Pública apresentou taxas inferiores às verificadas em 2016 (-0,1%), encerrando o exercício de 2017 em -0,6%.

A Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) teve melhora significativa, apesar de continuar negativa, com a taxa passando de -10,3% em 2016 para -1,8% em 2017.

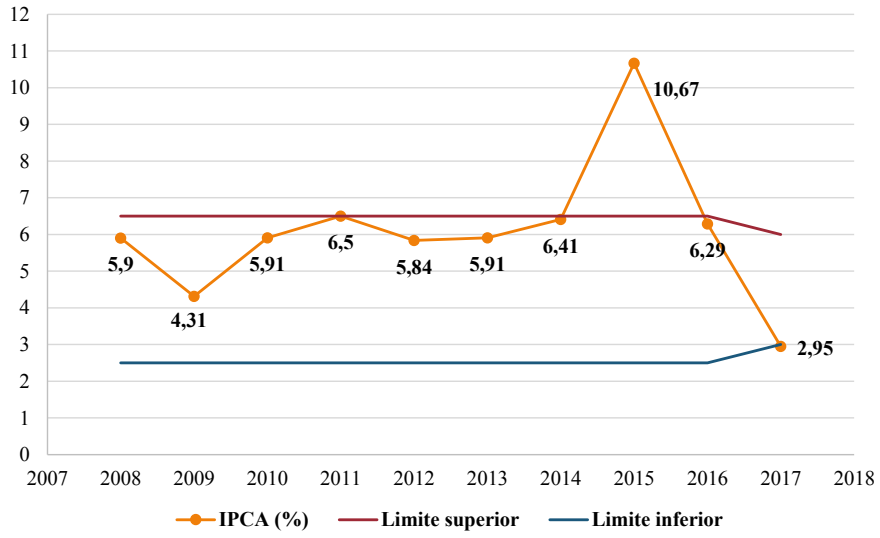
A carga tributária brasileira em 2017 foi de 32,36%, ligeiramente inferior à de 2016, que foi de 32,37%. Em comparação com o maior valor da série, ocorrido em 2011, houve redução de 1 p.p. Verificou-se que a carga tributária do Brasil é superior à dos Estados Unidos e só fica abaixo da carga da Rússia entre os Brics e das de Argentina, Equador e Bolívia entre os países da América Latina.

As exportações dos produtos brasileiros em 2017, no total de US$ 217,7 bilhões, tiveram aumento de 17,55% se comparadas a 2016. As importações pelo Brasil, por sua vez, tiveram aumento de 9,6%, passando de US$ 137,5 bilhões em 2016 para US$ 150,7 bilhões. Assim, a balança comercial brasileira apresentou superávit de US$ 67 bilhões no encerramento de 2017, maior valor da série desde 1989, e 40,5% superior ao saldo de US$ 47,7 bilhões obtido em 2016.

O saldo das reservas internacionais atingiu US$ 382 bilhões em 2017, com um crescimento da ordem de 2,6% sobre o saldo existente no final de 2016.

Quanto ao comportamento dos preços, a taxa de inflação registrada em 2017, de 2,95%, além de ficar abaixo do limite inferior fixado pelo Conselho Monetário Nacional (3,0% a.a.), foi inferior em 3,34 p.p. à do ano anterior. Assim, houve uma forte queda dessa taxa desde o exercício de 2015, conforme demonstra o gráfico a seguir.

Evolução Anual da Taxa de Inflação (IPCA)

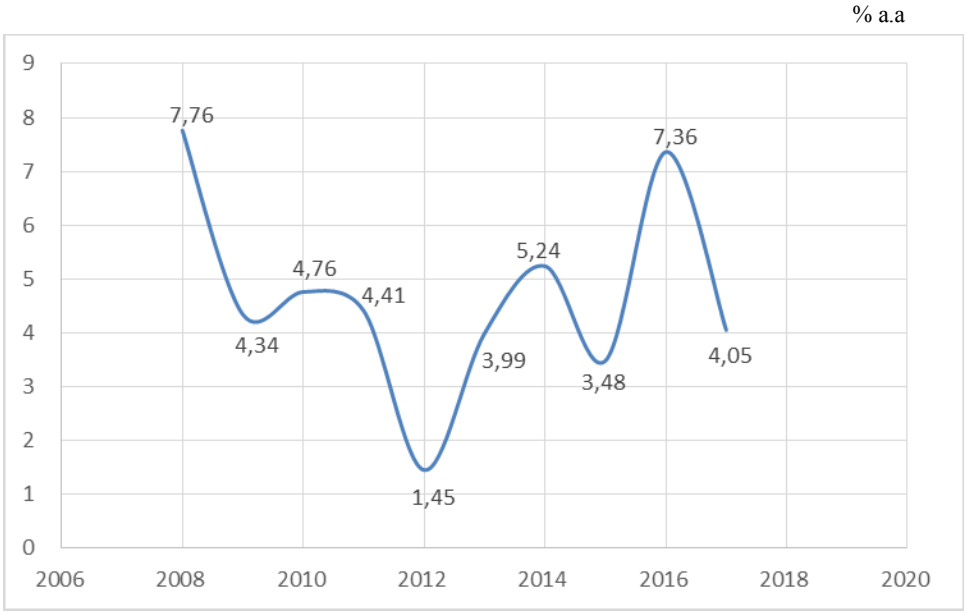


Fonte: IPEADATA / FGV / IBGE.

Observou-se, também, uma forte redução da taxa de juros real *ex-post* (Taxa Selic a.a. menos taxa do IPCA a.a. observada) de 7,36% a.a. em 2016 para 4,05% a.a. em 2017. Essa taxa de juros real mais baixa reflete uma política monetária crível no sentido de reduzir tanto a inflação corrente quanto as expectativas inflacionárias. Como a taxa Selic responde a mudanças nas expectativas de inflação, uma vez que há uma queda consistente das expectativas inflacionárias, então a autoridade monetária tem condições de reduzir de forma direta a taxa básica de juros (Selic), assim como reduzir de forma indireta a taxa de juros real.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Evolução Anual da Taxa de Juros Real (*ex-post*): 2008-2017



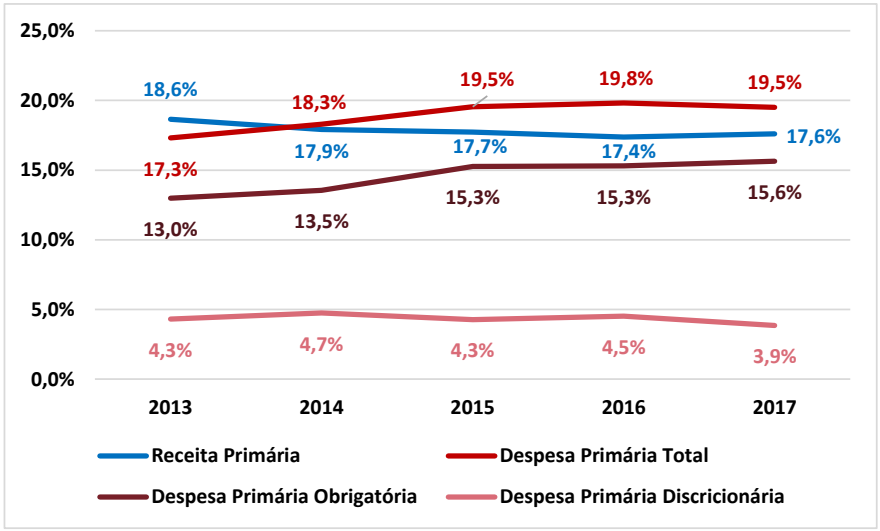
Fonte: Bacen.

A taxa de desocupação mensal referente ao último trimestre móvel apresentou o maior valor para o período de janeiro a março de 2017, com 13,7% (14,2 milhões de pessoas sem trabalho) desde o início da série histórica iniciada no primeiro trimestre de 2012. Ao longo do ano, houve um recuo da taxa, que atingiu 11,8% para o trimestre outubro a dezembro de 2017 (12,3 milhões de pessoas). Já o rendimento médio real mensal teve uma suave elevação (3%), de R$ 2.109 em 2016 para R$ 2.173 em 2017. O ano de 2017 registrou ainda 33,3 milhões de pessoas empregadas com carteira assinada (emprego formal), menor número desde 2012 (em 2016 eram 34,0 milhões pessoas).

Com relação à política fiscal, destacou-se que a receita primária, líquida de transferência por repartição da receita, prevista na Lei 13.414/2017 (LOA 2017) foi de R$ 1.187.458 milhões e a efetiva arrecadação totalizou R$ 1.154.746 milhões (97,2% da previsão da LOA). Já as despesas primárias previstas na LOA 2017 totalizaram R$ 1.326.450 milhões, enquanto o total de execução de despesas primárias (pagas) foi de R$ 1.279.008 milhões (96%).

Conforme demonstrado no gráfico a seguir, desde 2014 há um descolamento significativo entre receitas e despesas primárias em percentual do PIB, que se justifica tanto pela elevação das despesas primárias obrigatórias no período analisado, quanto pela queda da arrecadação federal em virtude da crise econômica.

Receitas e Despesas Primárias em percentual do PIB – 2013 a 2017



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

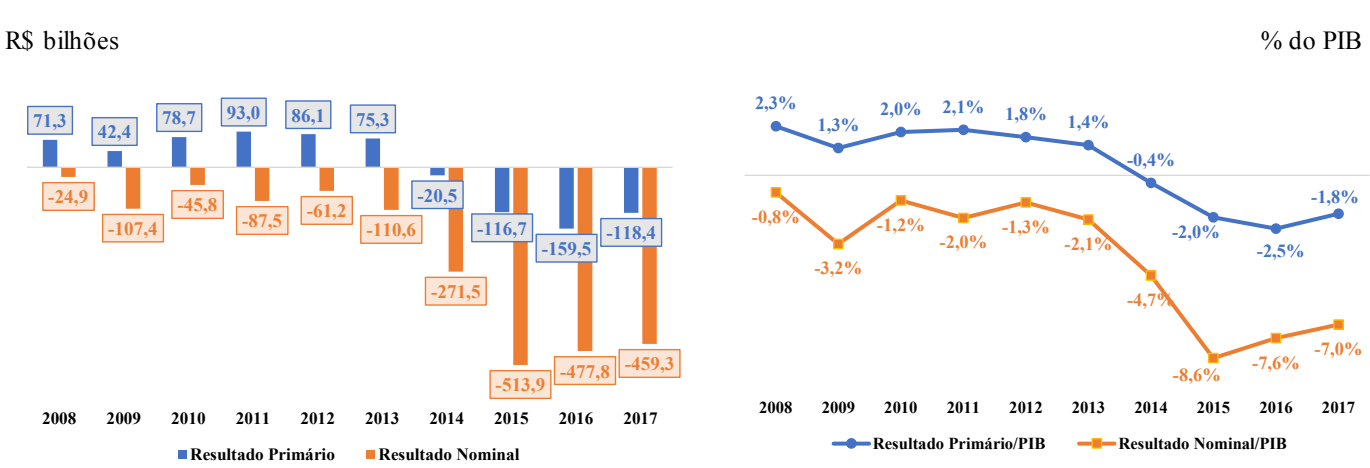
Fontes: Ipea, IBGE e STN.

Observa-se que a participação das receitas primárias, em relação ao PIB, decresceu entre os anos de 2013 e 2016, mas apresentou leve alta no exercício de 2017, enquanto as despesas obrigatórias apresentaram crescimento em todo o período. As despesas primárias discricionárias apresentaram certa estabilidade entre 2013 e 2016, e se reduziram de forma significativa em 2017.

Ao término de 2017, o resultado primário totalizou um déficit de R$ 119,4 bilhões, composto de déficit do governo central de R$ 118,4 bilhões e de déficit das estatais federais de R$ 952 milhões.

Destacou-se, também, a trajetória do resultado primário do governo central de 2008 a 2017, passando de um resultado superavitário de R$ 71,3 bilhões para um resultado deficitário de R$ 159,5 bilhões em 2016, o qual diminuiu para R$ 118,4 bilhões em 2017. No que tange ao resultado nominal do governo federal, verificou-se um déficit de R$ 459,3 bilhões em 2017, ante a um déficit de R$ 513,9 bilhões em 2015, e déficit de R$ 24,9 bilhões em 2008.

Resultado Primário e Nominal do Governo Central – 2008 a 2017

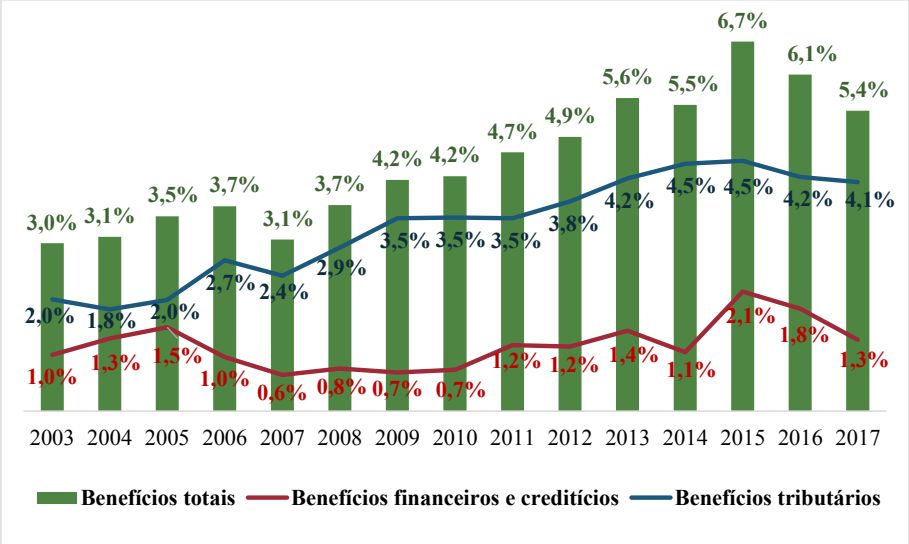


Fontes: STN e Bacen.

As renúncias de receitas federais alcançaram o montante projetado de R$ 354,72 bilhões em 2017, o que corresponde a 30,72% sobre a receita primária líquida e a 5,4% do PIB, sendo: R$ 270,4 bilhões de benefícios tributários e R$ 84,3 bilhões de benefícios financeiros e creditícios.

Evolução dos benefícios tributários, financeiros e creditícios em % do PIB

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.



Fontes: MF/Sefel e MF/RFB.

Com relação à regionalização das renúncias de receitas federais em 2017, a distribuição seguiu o mesmo padrão de anos anteriores, com maior participação da Região Sudeste, a qual ficou com 48,7% do total das renúncias, enquanto a Região Centro-Oeste teve a menor participação no total dos benefícios, no percentual de 11,2%.

No período de 2010 a 2017, os gastos tributários em percentual do PIB tiveram um crescimento de 14%, enquanto que, em percentual da arrecadação tributária, houve um crescimento de 18% nesse período. Em 2017, o volume de gastos tributários representou 20,7% da arrecadação total, o que se considera um patamar preocupante no atual contexto de crise das finanças públicas federais com recorrentes e elevados déficits fiscais desde 2014. Assim, destacou-se que esse montante significativo de renúncias de receitas tributárias impacta a capacidade financeira do Estado para financiar as políticas públicas inseridas no orçamento da União.

Com relação aos benefícios financeiros e creditícios, após relevante alta no exercício de 2014 para 2015 (de R$ 43,9 bilhões para R$ 128,8 bilhões), os anos de 2016 e 2017 apresentaram redução nos montantes (R$ 115,3 bilhões e R$ 84,3 bilhões, respectivamente).

Em 2017, foram beneficiados mais de trinta fundos ou programas. A instituição que recebeu o maior valor foi o BNDES, com 27,96% do total, sendo 18,58% referentes a empréstimos da União ao banco e 9,38% referentes ao Programa de Sustentação do Investimento (PSI). Os fundos sociais que mais receberam benefícios foram o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), com R$ 15,0 bilhões, apresentando uma pequena queda de 5,2% em relação a 2016, e o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), com R$ 7,6 bilhões, apresentando redução de 33,7% em relação a 2016. O Pronaf – Equalização é o único programa agropecuário entre os oito maiores.

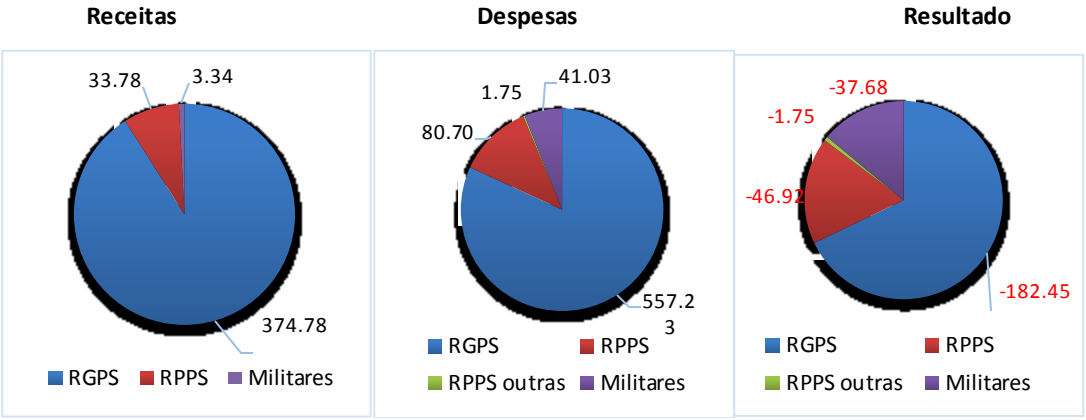
O Tribunal analisou o resultado financeiro dos regimes de previdência pública em virtude da magnitude de sua influência no resultado primário da União. Os regimes previdenciários públicos federais em conjunto (Regime Geral de Previdência Social – RGPS, Regime Próprio de Previdência Social – RPPS e o regime dos militares) tiveram um déficit de R$ 268,8 bilhões em 2017. O déficit previdenciário em relação ao PIB correspondeu a 4,1% em 2017 (ante a 3,6% em 2016, 2,6% em 2015 e 2,1% em 2014).

Assim, em 2017, 53% de todas as despesas primárias do governo central destinaram-se aos regimes públicos de previdência (R$ 680,71 bilhões, de um total de R$ 1.279,01 bilhões). Sobressai o RGPS, que atende aos trabalhadores da iniciativa privada, com gastos de R$ 557 bilhões em 2017, um crescimento de 9,8% em relação ao ano anterior. Dessa forma, em 2017 o RGPS teve um déficit de R$ 182,45 bilhões. O resultado do Regime Próprio (RPPS), voltado aos servidores civis da União, por sua vez, foi deficitário em R$ 48,7 bilhões, enquanto os pagamentos a inativos e pensionistas militares da União geraram déficit de R$ 37,68 bilhões.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Distribuição de receitas, despesas e resultado dos regimes previdenciários federais em 2017

R$ bilhões



Fontes: RREO e BEPS.

Nota: o item "RPPS outras" se refere a gastos não estritamente direcionados a servidores civis da União, diz respeito a rubricas como: Fundo Constitucional do Distrito Federal, inativos de ex-territórios, Instituto de Previdência dos Congressistas (IPC), pensões especiais e complementação da extinta Rede Ferroviária Federal (RFFSA). Não houve Receitas sob a rubrica "RPPS outras".

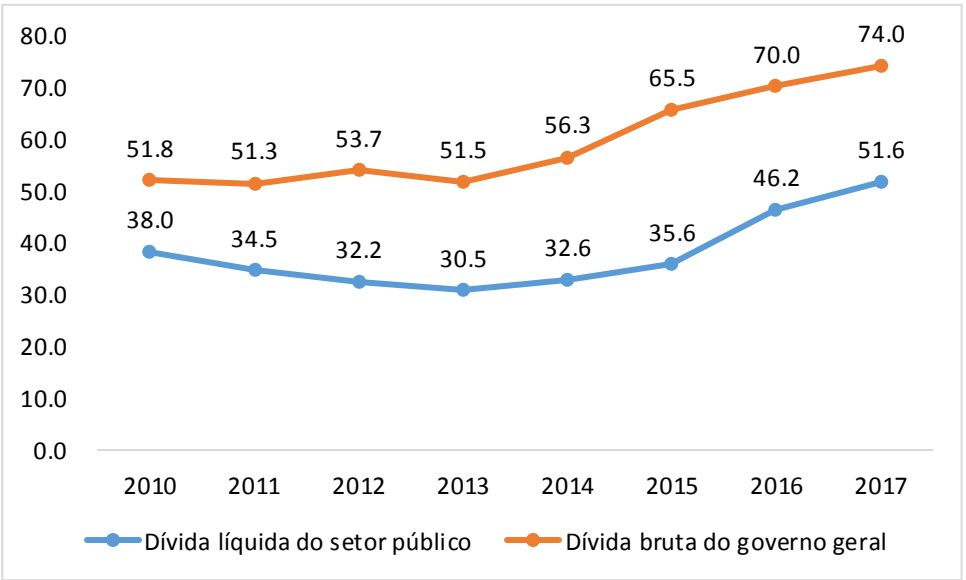
Os indicadores de endividamento se deterioraram em 2017: a Dívida Bruta do Governo Central alcançou 69,8% do PIB (enquanto que em 2016 foi de 65,8%) e a Dívida Líquida do Setor Público aumentou R$ 490 bilhões em 2017, atingindo 3.382,9 bilhões, ou 51,6% do PIB.

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

A Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) alcançou R$ 4,85 trilhões ao final de 2017, o que representa 74% do PIB (em 2016 correspondia a 69,9% do PIB). A Dívida Consolidada Líquida, indicador previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, atingiu R$ 3,05 trilhões ao final de 2017, aumentando R$ 493,8 bilhões em relação ao ano anterior. A Dívida Líquida do Setor Público, por seu turno, encerrou 2017 com saldo de R$ 3,4 trilhões (51,6% do PIB).

Dívidas Bruta do Governo Geral e Líquida do Setor Público

% do PIB



Fonte: Bacen.

O aumento do endividamento bruto decorreu, principalmente, do impacto da dívida mobiliária do Tesouro Nacional (que variou de R$ 2.975,8 bilhões, em 2016, para R$ 3.426,6 bilhões,

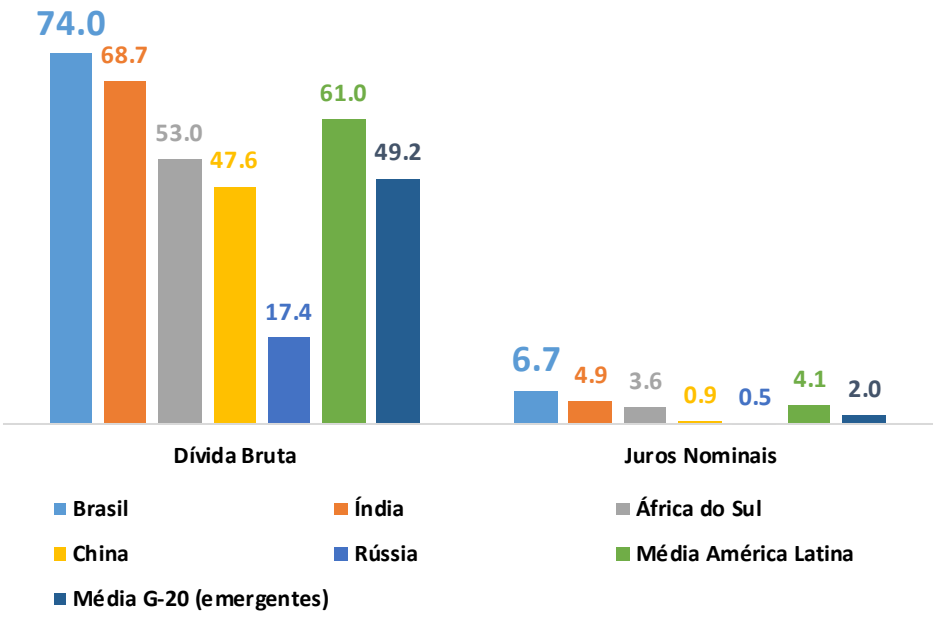
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

ao final de 2017) e das operações compromissadas do Bacen (que variaram de R$ 1.047,5 bilhões, em 2016, para R$ 1.065 bilhões, ao final de 2017), além do aumento da dívida bancária dos governos estaduais em R$ 15,5 bilhões.

O expressivo endividamento nacional é fortemente pressionado pelas altas taxas de juros nominais pelas quais o Brasil remunera seus credores. O juros nominais do governo geral pagos em 2017 alcançaram o montante de R$ 439,8 bilhões, de acordo com dados do Bacen, o que equivale a 6,7% do PIB. O Brasil apresentou em 2017, em termos de proporção do PIB, o segundo maior percentual de juros nominais entre os países emergentes e de renda média, ficando atrás apenas do Egito, e situa-se entre os seis mais endividados desse grupo. O gráfico seguinte mostra os percentuais de dívida bruta e juros nominais em proporção do PIB dos países integrantes do grupo Brics e a média dos países emergentes integrantes do G-20 e da América Latina.

Dívida Bruta e Juros Nominais – 2017

% do PIB



Fontes: Monitor Fiscal do FMI - Outubro/2017 e Notas para Imprensa do BACEN - Janeiro/2018.

A Lei Orçamentária Anual (Lei 13.414/2017) fixou despesas para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) em R$ 3,415 trilhões. As despesas empenhadas ao final do exercício corresponderam a 76% da dotação atualizada. Do total empenhado, em 96% houve o efetivo desembolso de recursos financeiros (valores pagos). As demais despesas foram inscritas em restos a pagar processados e não processados.

No tocante às receitas federais contidas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, verificou-se uma arrecadação de R$ 2,58 trilhões, cerca de 24,3% abaixo do previsto. Apesar disso, houve um aumento de 0,29% em relação ao exercício de 2016, em valores atualizados pelo IPCA, cujo principal fator foi a elevação de 6,4% em relação a 2016 na arrecadação das receitas de contribuições, responsáveis por 31,7% do total arrecadado.

Com relação ao Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, a LOA 2017 aprovou despesas no montante de R$ 90 bilhões, valor que, após créditos adicionais, foi reduzido para R$ 85,4 bilhões. Os investimentos realizados pelas estatais alcançaram R$ 50,4 bilhões, correspondentes a 59% da dotação final autorizada.

Com relação aos restos a pagar, observa-se que o montante ao final de 2017 teve elevação de cerca de 5% em relação a 2016, após dois anos consecutivos de expressiva queda, totalizando R$ 155 bilhões. Destaca-se que a Emenda Constitucional 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal, também limita os pagamentos de restos a pagar, ao estabelecer que tais pagamentos serão incluídos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

para fins de verificação do cumprimento dos limites impostos (exceto os pagamentos de restos a pagar inscritos até 31/12/2015).

Resultados da atuação governamental

Sobre o Plano Plurianual (PPA) 2016-2019, instituído pela Lei 13.249/2016, verificou-se que as recomendações constantes do Acórdão 782/2016-TCU-Plenário (relatoria Ministro José Múcio Monteiro) estão em processo de discussão por parte do Poder Executivo, para que possam ser incorporadas na elaboração do próximo PPA. Entre as recomendações, citam-se a construção de indicadores para a dimensão estratégica do PPA, a definição de valores esperados para os indicadores e de parâmetros anuais para as metas. Outras questões apontadas foram a ausência de informações sobre o custo das metas, a falta de sinergia entre o PPA e os planos setoriais, e a necessidade de compatibilizar o PPA com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Agenda 2030 das Nações Unidas, em virtude de assinatura, pelo Brasil, de compromisso internacional.

A análise da ação setorial do governo no Relatório sobre as Contas do Presidente da República busca fortalecer a transparência e a comunicação entre governo e sociedade. Para isso, analisaram-se as informações de desempenho (metas), que demonstram o resultado das intervenções governamentais, conforme definido no Plano Plurianual (PPA), pois tais instrumentos destacam as realizações do governo e os efeitos da atuação estatal para a sociedade. O exame empreendido pelo TCU em 2017 buscou aferir a qualidade e a confiabilidade das informações relacionadas às metas.

Do total de 1.132 metas presentes no PPA 2016-2019, foram examinadas, neste trabalho, 91 (8%), conforme critérios de materialidade e relevância. Dessa amostra, 13% das metas analisadas apresentaram problemas de confiabilidade, e, em 43%, verificaram-se falhas na qualidade.

A partir de 2017, os órgãos responsáveis informam se as metas estão com andamento adequado. Em 78% das metas analisadas, os órgãos afirmaram que havia parâmetros objetivos definidos para analisar o seu andamento em 2017 (embora em alguns casos, as respostas não detalharam de forma suficiente o que seria considerado andamento adequado). Nos demais 22%, não foram fornecidas informações que demonstrassem a existência dos referidos parâmetros. Registrou-se a falta de transparência acerca de tais parâmetros, mesmo nos casos em que os órgãos afirmam possuí-los.

As informações de desempenho devem ser confiáveis e úteis à: tomada de decisão por parte dos gestores; prestação de contas; realimentação do ciclo de políticas públicas; alocação de recursos públicos. Os problemas apontados implicam restrições aos potenciais benefícios dos instrumentos de desempenho, bem como prejudicam a transparência e o acompanhamento dos compromissos pactuados pelo PPA.

Como resultado das análises, registrou-se a existência de falhas na confiabilidade e na qualidade de parcela significativa das informações de desempenho apresentadas na Prestação de Contas do Presidente da República de 2017 referentes às metas previstas no Plano Plurianual 2016-2019.

Conformidade Financeira e Orçamentária

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

Assim, o Tribunal avaliou a adequação da gestão no exercício de 2017 às normas que regem a execução dos orçamentos da União, em especial, à Constituição Federal, à Lei de Diretrizes Orçamentárias 2017 (LDO 2017), à Lei Orçamentária Anual 2017 (LOA 2017) e à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

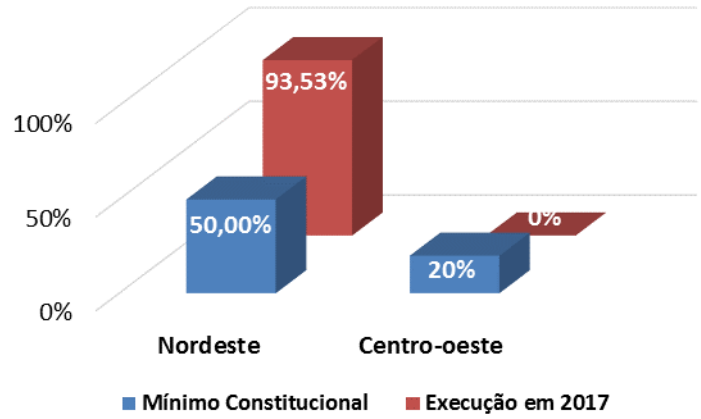
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Desse modo, não foram identificadas impropriedades ou irregularidades na gestão com relação aos seguintes pontos: abertura de créditos adicionais; aplicação mínima de recursos em ações e serviços públicos de saúde; execução de despesas decorrentes de emendas parlamentares individuais; execução do Orçamento de Investimento; "Regra de Ouro" das finanças públicas; limites do Novo Regime Fiscal ("Teto de Gastos"); limites e parâmetros estabelecidos pela LRF (metas fiscais, contingenciamento, despesas com pessoal, operações de crédito, garantias e contragarantias, disponibilidades de caixa, restos a pagar, ações de recuperação de créditos); e, por fim, execução de metas e prioridades do exercício previstas na LDO 2017.

No que se refere à aplicação do mínimo em manutenção e desenvolvimento do ensino, verificou-se o atendimento das disposições constitucionais. No entanto, observou-se a utilização de despesas com a complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (Fundeb) em valor superior aos 30% máximos autorizados pelo inciso VIII do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) na elaboração do Demostrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, constante do Anexo 8 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), o que compromente o acompanhamento efetivo dessas despesas. Propõe-se, assim, recomendação ao Ministério da Fazenda, para que exclua os valores considerados indevidamente quando da elaboração do demonstrativo.

Com redação dada pela Emenda Constitucional (EC) 89/2015, o caput do art. 42 do ADCT dispõe 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. Em consulta ao Siafi, observou-se que 93,53% dos recursos destinados à irrigação foram direcionados à região Nordeste e 0% à Região Centro-Oeste. Portanto, no exercício de 2017, o percentual executado na Região Nordeste superou o mínimo previsto no art. 42 do ADCT. Entretanto, não foi possível aferir se o semiárido foi de fato preferencialmente contemplado na alocação de recursos na Região Nordeste, devido à ausência de informações sobre a localidade de aplicação. Quanto à Região Centro-Oeste, não houve o cumprimento do mínimo exigido no dispositivo constitucional.

Apuração do Mínimo Constitucional da Irrigação



Ademais, no que se refere ao parágrafo único do art. 42 do ADCT, tampouco foi possível avaliar, em decorrência da ausência de informações, se no mínimo 50% dos percentuais previstos nos incisos I e II do caput do referido artigo tiveram como público-alvo os agricultores familiares.

Assim, considerando o descumprimento do mínimo exigido para a Região Centro-Oeste e a ausência de informações sobre se o semiárido foi preferencialmente contemplado na Região Nordeste e se no mínimo 50% dos percentuais previstos nos incisos I e II do art. 42 do ADCT tiveram como público-alvo os agricultores familiares, foram consignadas três irregularidades e propostas duas recomendações com o objetivo de dar transparência aos números e possibilitar o controle sobre o cumprimento do referido dispositivo constitucional.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

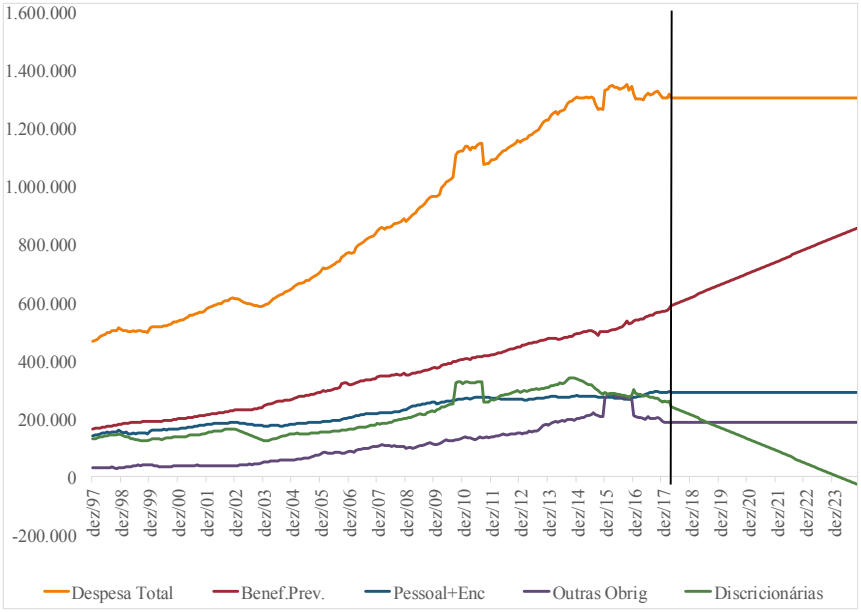
A Emenda Constitucional 95/2016 (EC 95), instituiu o Novo Regime Fiscal, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social , com vigência por vinte anos. Esse regime fixa limites individualizados para as despesas primárias dos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União, do Conselho Nacional do Ministério Público e da Defensoria Pública da União. No exercício de 2017, o teto de gastos foi cumprido por todos os órgãos federais. O percentual das despesas em relação aos respectivos limites variaram de um mínimo de 54,90%, no caso do Conselho Nacional de Justiça, a um máximo de 99,10%, no caso do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios.

No entanto, as projeções das despesas primárias para os próximos anos demonstram que o teto de gastos poderá ser comprometido, caso as despesas com benefícios previdenciários continuem a aumentar no ritmo dos últimos anos. Mesmo considerando a hipótese otimista em que as despesas de pessoal e as demais despesas obrigatórias não cresçam em valores reais, em pouco tempo os recursos serão insuficientes para custear as despesas discricionárias com os programas da saúde e da educação, investimentos públicos, a manutenção dos serviços públicos, entre outras. Muito antes disso, a execução das atividades da administração pública federal poderá ficar inviabilizada.

O gráfico a seguir mostra a evolução das despesas primárias em valores deflacionados, supondo fixas as despesas relativas a pessoal e encargos e as demais despesas obrigatórias. Nesta projeção, as despesas com benefícios previdenciários crescem no ritmo observado ao longo de 2016. As despesas discricionárias foram estimadas por diferença em relação ao teto estabelecido pela EC 95.

Projeção das despesas primárias limitadas ao teto da EC 95

Em R$ milhões de março de 2018



Fonte: RTN de março de 2018

Por essa projeção, as despesas discricionárias teriam que ser eliminadas até março de 2024 para que o teto seja cumprido, o que acarretaria a total paralização das atividades da administração federal. Antes disso, já em 2020, as despesas discricionárias deveriam ser reduzidas à metade do realizado em 2017 para atender o teto de gastos.

Destacou-se, também, que as despesas com pessoal do Poder Executivo apresentaram, em 2017, um crescimento nominal de 12,5%, o qual decorreu dos aumentos salariais para servidores do Poder Executivo, concedidos em 2016 e escalonados até 2019, oriundos de diversas leis aprovadas pelo Congresso Nacional. A maioria dessas leis foi aprovada no 2º semestre de 2016 e quase a totalidade dos servidores do Poder Executivo foi beneficiada. Pelas estimativas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o efeito dessas leis até 2019 será de R$ 52 bilhões, sendo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

que o acumulado previsto para 2017 era de R$ 26 bilhões, valor bastante próximo à variação das despesas com pessoal daquele Poder no exercício, que foi de R$ 23 bilhões.

Assim, embora em dezembro de 2016 tenha sido aprovada a Emenda Constitucional 95/2016 buscando estabilizar o crescimento da despesa primária, esses aumentos salariais concedidos pressionam significativamente o limite da despesa. Isso faz com que os gastos com pessoal tomem uma parcela cada vez maior do limite de gastos, em paralelo às despesas previdenciárias, que vêm apresentando significativos crescimentos reais nos últimos anos.

Buscando agregar à análise as informações relativas aos demais poderes e Ministério Público da União, propõe-se recomendar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, na qualidade de órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, que encaminhe ao Tribunal as estimativas dos impactos orçamentário e financeiro, acumulados até o exercício de 2019, decorrentes dos reajustes salariais concedidos no exercício de 2016 às diversas carreiras dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público da União.

Diante desse quadro, para que a paralisia indesejável dos serviços públicos não ocorra, tornam-se necessárias reformas estruturantes no campo fiscal a fim de que as despesas obrigatórias, sobretudo, as despesas previdenciárias sejam estabilizadas.

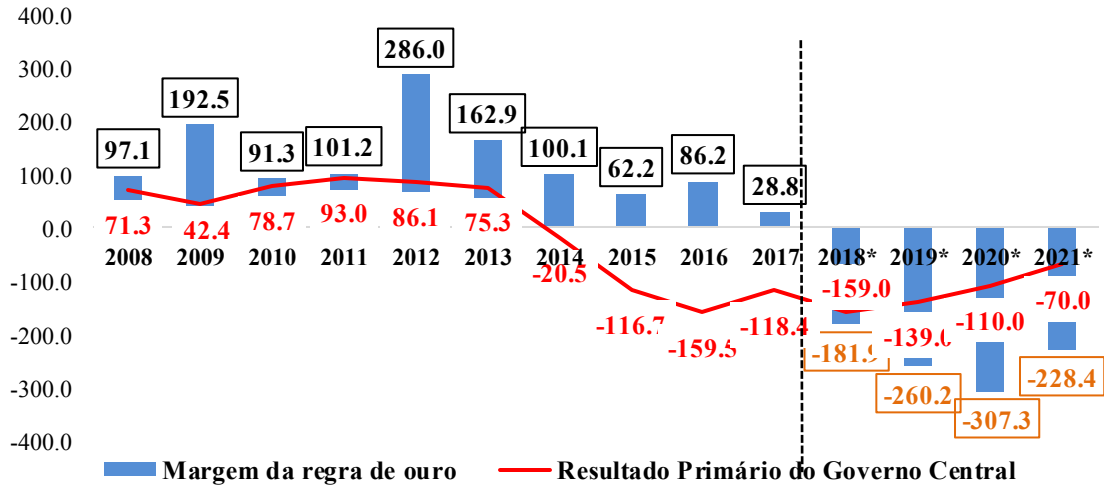
Assim, propõe-se alertar o Poder Executivo Federal de que a manutenção da atual dinâmica de expansão das despesas obrigatórias, em especial das despesas previdenciárias e das despesas com pessoal, acarreta riscos iminentes e significativos de descumprimento dos limites estabelecidos pela EC 95/2016 e/ou grave comprometimento da capacidade operacional dos órgãos federais para prestação de serviços públicos essenciais aos cidadãos.

Segundo o art. 167, inciso III, da Constituição Federal, é vedada a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. Tal princípio, comumente denominado "Regra de Ouro" das finanças públicas, visa coibir o endividamento do Estado para custear despesas correntes.

Em 2017, essa regra fiscal foi cumprida, mas com margem de suficiência reduzida. Essa margem corresponde ao montante de despesas de capital que supera as receitas de operações de crédito consideradas para apuração em um determinado período (ou seja: margem de suficiência = despesas de capital - receitas de operações de crédito).

Margem de Suficiência da Regra de Ouro x Resultado Primário do Governo Central – 2008 a 2021

R$ bilhões



Fontes: Informe da Dívida – Projeções para a Regra de Ouro – STN/MF e PLDO/2019

O gráfico demonstra a evolução da margem de suficiência para o cumprimento da "Regra de Ouro", de 2008 a 2021, em comparação com o resultado primário no mesmo período. Verifica-se

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

que a margem já alcançou montantes expressivos, notadamente em 2012 e 2013. Todavia, em 2017, reduziu-se a apenas R$ 29 bilhões e há projeção de insuficiência da ordem de R$ 181,9 bilhões para 2018, caso as medidas para obtenção de recursos pelo Poder Executivo não sejam implementadas ainda nesse ano. Para os próximos exercícios, estima-se que a insuficiência seja ainda maior, podendo alcançar R$ 307,3 bilhões em 2020.

Essa redução da margem de suficiência decorre, especialmente, dos sucessivos déficits primários do governo central, que vêm ocorrendo desde 2014 e há previsão de que perdurem, pelo menos, até 2021, segundo projeções contidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2018 e no projeto de LDO para 2019. Os déficits impõem ao Tesouro Nacional a necessidade de realização de operações de crédito para custear despesas primárias correntes, inclusive, para pagamentos de pessoal, benefícios previdenciários e juros da dívida. A dotação para o financiamento de despesas dessa natureza, com fontes de recursos provenientes da emissão de títulos passou de R$ 179,3 bilhões, em 2014, para R$ 418,9 bilhões, em 2018, conforme se verifica nas respectivas leis orçamentárias anuais.

Destaque-se que o Poder Executivo tem se valido, nos últimos exercícios, de receitas extraordinárias para atender a "Regra de Ouro". Nesse contexto, citem-se os pagamentos antecipados do BNDES ao Tesouro Nacinal referentes aos empréstimos concedidos àquela instituição financeira, cujos montantes em 2016 e 2017 foram de R$ 100 bilhões e R$ 50 bilhões, respectivamente. Adicionalmente, as transferências do resultado positivo do Banco Central para o Tesouro Nacional também foram amplamente utilizadas após a edição da Lei 11.803/2008. Apenas nos três últimos anos, o pagamento de despesas utilizando-se dessas transferências alcançou o montante de R$ 352 bilhões.

O atual cenário econômico e fiscal imporá ao Estado enormes desafios ao cumprimento da "Regra de Ouro" nos próximos anos. Nesse contexto, o PLDO/2019 já sinaliza que o Poder Executivo deverá utilizar a excepcionalização à "Regra de Ouro" prevista na Constituição (parte final do inciso III do art. 167). Para tanto, há previsão de que o PLOA/2019 e a respectiva LOA/2019 poderão conter receitas de operações de crédito e programações de despesas correntes primárias condicionadas à aprovação de projeto de lei de abertura de créditos suplementares ou especiais por maioria absoluta do Congresso Nacional.

Diante disso, propõe-se aletar o Poder Executivo Federal que, em um ambiente de sucessivos déficits primários e diante da necessidade de manutenção da oferta dos serviços públicos ao cidadão, há o risco de realização de operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital, em descumprimento ao disposto no art. 167, inciso III, da Constituição Federal.

No que tange ao Orçamento de Investimento, concluiu-se que a execução das despesas de investimento das estatais não dependentes ocorreu de acordo com o programado no Orçamento de Investimento da União referente ao exercício de 2017, o que também ocorreu no exercício de 2016. Recordou-se que, nos exercícios de 2010 a 2014, foram identificados descumprimentos das normas constitucionais e legais que tratam da matéria. Observou-se, assim, que as medidas corretivas e de controle implantadas pelo Poder Executivo, adotadas especialmente em decorrência das irregularidades apontadas no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas da Presidente da República de 2014, foram capazes de evitar a recorrência desse tipo de irregularidade.

A meta fiscal de resultado primário fixada pela LDO 2017 (Lei 13.408/2016) foi de déficit primário para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) no valor de R$ 139 bilhões, que representou -2,05% do PIB projetado à época, de R$ 6.780 bilhões. Foram estimadas receitas primárias de R$ 1.182,5 bilhões (17,4% do PIB) e despesas primárias de R$ 1.321,5 bilhões (19,5% do PIB). Consequentemente, o resultado primário do Governo Central deficitário alcançaria R$ 139 bilhões, o qual, acrescido do déficit das empresas estatais federais de R$ 3,0 bilhões, resultaria em déficit primário do governo federal de R$ 142 bilhões (-2,1% do PIB).

Posteriormente, a Lei 13.480/2017 alterou as metas fiscais da LDO 2017, estabelecendo meta fiscal para 2017 do setor público consolidado de déficit de R$ 163,1 bilhões, composto de déficit

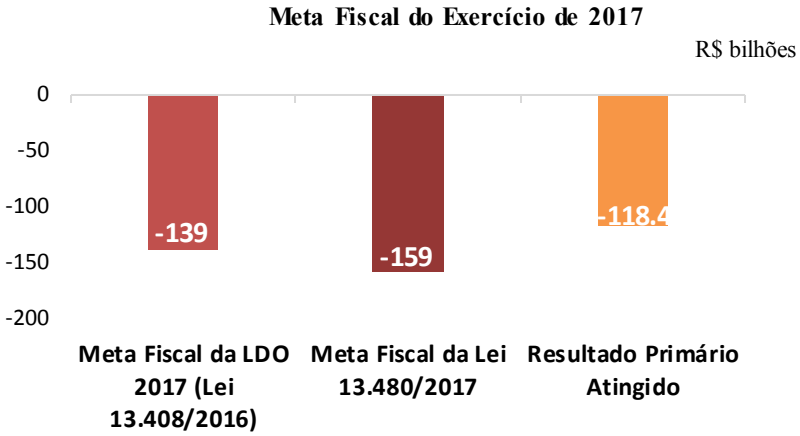
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

dos OFSS de R$ 159,0 bilhões, déficit do Programa de Dispêndios Globais das empresas estatais federais de R$ 3,0 bilhões e pelo déficit de estados, Distrito Federal e municípios de R$ 1,10 bilhão.

Em obediência ao art. 8º da LRF e ao art. 57 da LDO 2017, foi publicado o Decreto 8.961/2017, que dispôs sobre a programação orçamentária e financeira e estabeleceu o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2017, tendo como referência os valores fixados na Lei Orçamentária Anual de 2017.

Ao longo do ano, o Decreto 8.961/2017 sofreu alterações como resultado das reavaliações realizadas bimestralmente. Dessa forma, foram realizadas restrições e ampliações nos limites de movimentação e empenho das despesas discricionárias, em consonância com a meta de resultado primário estabelecida. Ao final do exercício, verificou-se um contingenciamento acumulado de R$ 19,3 bilhões no âmbito do Poder Executivo.

Assim, verificou-se o cumprimento da meta de resultado primário tanto do setor público consolidado não financeiro quanto do Orçamento Fiscal e de Seguridade Social do Governo Central estabelecidas para 2017, como demonstrado a seguir:



Fontes: LDO 2017 e Bacen.

Com relação aos limites de despesas com pessoal, verificou-se que, em 2017, todos os órgãos individualmente cumpriram os limites prudencial e máximo estabelecidos pelos arts. 20 e 22 da LRF. A despesa líquida com pessoal (despesa bruta menos despesas não computadas) apresentou elevação, em termos correntes, de R$ 25 bilhões em relação aos gastos em 2016, ou seja, de 11%. Com os valores deflacionados, tem-se que a DLP cresceu, em termos reais, 8% em 2017. As informações obtidas revelaram que os motivos para esse aumento são decorrentes dos reajustes salariais aprovados em 2016 e 2017.

Com relação à dívida consolidada e mobiliária (art. 55, inciso I, alínea "b", da LRF), destacou-se que nos Acórdãos 2.604/2017-TCU-Plenário, 2.784/2017-TCU-Plenário e 883/2018-TCU-Plenário, todos de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, os níveis de endividamento da União foram considerados incompatíveis com os respectivos parâmetros propostos.

O Tribunal avaliou também a conformidade da instituição de renúncias tributárias em 2017 com relação ao disposto no art. 150, § 6º, da Constituição Federal, no art. 113 do ADCT (Emenda Constitucional 95/2016), no art. 14 da LRF e nos arts. 117 e 118 da LDO/2017. O dispositivo constitucional exige que os benefícios tributários sejam concedidos somente por lei específica que regule exclusivamente a matéria ou o respectivo tributo, sendo que o art. 13 do ADCT impõe que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro. A LRF, por sua vez, acrescenta que a concessão ou ampliação desses benefícios deve: conter estimativa do impacto orçamentário-financeiro; atender ao disposto nas LDOs; demonstrar que a renúncia foi considerada na estimativa de receita orçamentária e que não afetará as metas de resultados fiscais, ou, alternativamente, conter indicação de medidas de compensação tributárias. Adicionalmente, a LDO/2017 exige: estimativa

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

dos efeitos no exercício que entrar em vigor e nos dois subsequentes; demonstração da memória de cálculo e correspondente compensação; consignação de objetivo; e vigência máxima do benefício concedido de cinco anos.

Após as verificações pertinentes, detectou-se o descumprimento das exigências previstas nos dispositivos supramencionados quando da sanção de sete normas que criaram ou ampliaram benefícios tributários no exercício de 2017. Assim, registrou-se essa irregularidade no Relatório e propõe-se a emissão de alerta ao Poder Executivo.

Ainda no que se refere à renúncia de receitas, observou-se a existência de divergências na divulgação das informações concernentes às desonerações tributárias instituídas em 2017 pela Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda, comprometendo a transparência relativa aos benefícios tributários perante à sociedade. Destarte, propõe-se uma recomendação ao Ministério da Fazenda para correção dessa impropriedade.

Um dos aspectos importantes da gestão fiscal da receita evidenciado na Prestação de Contas do Presidente da República é o conjunto de ações voltadas à recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, em observância ao art. 58 da LRF. Verificou-se que o montante de créditos ainda não recuperados pela União alcançou R$ 3,5 trilhões ao final de 2017, compreendendo: R$ 146,2 bilhões em créditos parcelados não inscritos em dívida ativa, R$ 2,1 trilhões em créditos inscritos em dívida ativa e R$ 1,3 trilhão em créditos com exigibilidade suspensa. Assim, o montante total de créditos a recuperar equivale a 54,2% do PIB de 2017 e representa um crescimento de 7,1% em relação ao ano anterior.

Em verdade, tem-se verificado, ao longo dos últimos exercícios, uma deterioração da capacidade de realização dos créditos inscritos em dívida ativa. No entanto, o grau de realização da receita da dívida ativa aferido em 2017, de 1,05%, apresentou uma leve recuperação frente ao observado no exercício anterior, que foi de 0,77%. Isso decorreu, principalmente, do crescimento da arrecadação da dívida ativa provocado pelos programas de parcelamento especiais instituídos no exercício.

Instituídos com o propósito de estimular o contribuinte a quitar espontaneamente suas obrigações tributárias, mediante condições diferenciadas para pagamento, e, por consequência, promover o incremento da arrecadação, os parcelamentos especiais oferecem longos prazos de pagamento e, em alguns casos, abatimentos de até 100% de multas, juros e encargos legais. Desde a edição do Programa de Recuperação Fiscal pela Lei 9.964/2000, foram criados cerca de 28 novos parcelamentos especiais, todos oferecendo significativas reduções de multas, juros e encargos legais.

Os parcelamentos especiais editados em 2017, à semelhança dos demais, exigem, entre as opções de adesão, o pagamento de parcela significativa do débito consolidado. Isso resulta num súbito incremento da arrecadação durante o período de adesão aos programas, que tende a diminuir nos períodos subsequentes. Observa-se um baixo índice de quitação dos parcelamentos, seja pela inadimplência ou descumprimento das regras pelo optante, seja pela opção do contribuinte de incluir a dívida parcelada em outro programa superveniente. Essa opção de migração de um parcelamento para outro evidencia uma estratégia do contribuinte que pretende promover a rolagem das suas dívidas. Assim, o grande número de parcelamentos surgidos disseminou a cultura de não pagamento de dívidas na expectativa de criação de novos programas.

Baseado nessas constatações, conjugado ao aumento expressivo do passivo tributário administrado pela RFB, concluiu-se que o parcelamento, além de não ser um instrumento eficaz para recuperação do crédito tributário, causa efeitos danosos de longo prazo na arrecadação tributária.

Assim, a leve recuperação da capacidade de arrecadação dos créditos inscritos na Dívida Ativa da União, em 2017, decorreu principalmente do crescimento da arrecadação provocada pelo aporte significativo de contribuintes, no momento da adesão, aos programas de parcelamentos especiais instituídos no exercício. Esses programas, no entanto, por exigirem do contribuinte parcelas menores nos períodos subsequentes, tendem a reduzir sua participação na arrecadação da dívida nos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

exercícios seguintes, deixando uma incerteza quanto à efetiva recuperação da dívida ativa no médio e no longo prazo.

Com relação aos demais parâmetros e limites previstos na LRF, não foram identificadas irregularidades ou impropriedades no exercício de 2017.

Conforme disposto na Constituição Federal, a LDO deve definir as metas e prioridades da administração pública federal para o exercício de sua vigência. Relativamente às prioridades definidas na LDO 2017, constatou-se que as prioridades restringiram-se ao seu anexo de prioridades e metas, tendo ocorrido redução com relação às prioridades constantes da LDO 2016, que contemplava também prioridades e metas do PPA 2016/2019. Assim, na LDO 2017, a priorização da administração pública federal compreendeu as programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual constantes da Seção I do Anexo de Prioridades e Metas e as demais programações prioritárias constantes da Seção II desse mesmo anexo.

No caso das emendas parlamentares de bancada, no exercício de 2017, a execução orçamentária das ações decorrentes dessas emendas atingiu o percentual de 95,8% do limite de empenho estabelecido após o contingenciamento da despesa, o que se mostrou condizente com a prioridade dada a essas emendas. Ressalte-se, entretanto, que 64,3% do valor empenhado foi inscrito em restos a pagar não processados. Quanto às demais programações prioritárias, constatou-se, por meio de consultas ao Tesouro Gerencial, que a execução orçamentária das referidas programações foi de 99,28% da dotação atualizada, percentual condizente com a prioridade que lhes foi conferida.

Auditoria do Balanço Geral da União (BGU)

A auditoria do Balanço Geral da União referente ao exercício de 2017 teve o intuito de verificar se as demonstrações consolidadas da União refletem, em todos os aspectos relevantes, a situação patrimonial e os resultados financeiro, patrimonial e orçamentário da União em 31/12/2017.

O escopo da análise foi a verificação da confiabilidade das demonstrações contábeis consolidadas do governo federal. Frise-se que as constatações referem-se somente ao aspecto contábil das transações e saldos auditados.

A auditoria foi conduzida 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.

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

Cabe destacar que, de acordo com as normas de auditoria financeira, o auditor tem a responsabilidade de emitir uma opinião modificada sobre as demonstrações consolidadas auditadas quando concluir que a evidência de auditoria obtida não lhe permite afirmar que as demonstrações financeiras como um todo estão livres de distorção relevante.

A seguir, são descritas as principais ocorrências que motivaram a opinião com ressalva:

- abstenção de opinião de auditoria acerca do crédito tributário registrado na Secretaria da Receita Federal do Brasil;
- subavaliação do ativo imobilizado, em valor estimado de R$ 150 bilhões, decorrente da não contabilização dos imóveis destinados à reforma agrária ou da sua contabilização a valores abaixo dos de mercado;
- subavaliação do passivo pelo não provisionamento de obrigação decorrente de avais concedidos pela União ao estado do Rio de Janeiro;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

- subavaliação do passivo, tendo em vista registro a menor de provisão para riscos fiscais por classificação indevida de ação judicial, no valor de R$ 101,7 bilhões, e defasagem nas estimativas de valor; e
- subavaliação do passivo, em pelo menos R$ 487 bilhões, decorrente da ausência de registros contábeis dos encargos financeiros futuros da União com os militares inativos, bem como deficiência na projeção evidenciada em notas explicativas.

Assim, a opinião modificada apresentada advém de distorções identificadas, tanto quantificáveis quanto não quantificáveis, cujos possíveis efeitos sobre as demonstrações financeiras consolidadas representam ou poderiam representar uma parcela substancial do total de ativos e passivos da União, bem assim de suas receitas e despesas.

Nesse sentido, de acordo com as normas de auditoria financeira, as evidências relatadas neste Relatório apontaram para a existência de distorções das informações contábeis constantes nas demonstrações financeiras consolidadas da União, respaldando de forma inequívoca a opinião de auditoria consignada neste Relatório e no Parecer Prévio.

Cabe ressaltar que, em decorrência da comunicação das principais distorções identificadas na auditoria do exercício, que poderiam comprometer a opinião sobre as demonstrações contábeis consolidadas, a Casa Civil, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, promoveu diversas ações para corrigir os problemas apontados.

Como resultado desses esforços, foram feitos os seguintes lançamentos contábeis em maio de 2018:

- Registro dos imóveis destinados à reforma agrária, no montante de R$ 111,8 bilhões;
- Registro de provisão para riscos fiscais, no montante de R$ 101,7 bilhões, referente à ação judicial sobre a base de cálculo do PIS/Cofins; e
- Registro de provisão para garantias concedidas ao estado do Rio de Janeiro, no montante de R$ 13,85 bilhões.

Com isso, as principais distorções identificadas na auditoria do BGU, conquanto tenham afetado as informações apresentadas no Balanço Geral da União de 2017, foram contabilmente ajustadas no exercício de 2018, influenciando a opinião da equipe de auditoria.

Desse modo, após a análise das evidências obtidas na auditoria, considerando o conjunto das constatações identificadas na auditoria das Demonstrações Consolidadas da União de 2017, bem como as correções procedidas posteriormente, conclui-se que os Balanços Patrimonial, Orçamentário e Financeiro, Demonstração das Variações Patrimoniais, Demonstração dos Fluxos de Caixa e da Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido de 2017 refletem a situação patrimonial, em 31/12/2017, e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial do exercício de 2017, exceto pelas ressalvas apresentadas no capítulo 5 deste Relatório e no Parecer Prévio.

Além das distorções identificadas, foi constatada também deficiência nos controles internos contábeis, decorrente da ausência de critério uniforme para a apropriação e contabilização de juros a receber. Conforme o Pronunciamento Técnico CPC 23 e a NBC TSP Estrutura Conceitual, devem ser aplicadas políticas contábeis uniformes para transações semelhantes.

Dessa forma, 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.

Monitoramento das deliberações sobre as Contas do Presidente da República de 2014, 2015 e 2016

No âmbito do Relatório sobre as Contas do Presidente da República, o TCU emite recomendações e alertas aos órgãos e entidades responsáveis pela conformidade na execução dos orçamentos e na gestão dos recursos públicos federais e pela confiabilidade das informações

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

contábeis, buscando assegurar a transparência das contas públicas e a observância dos princípios que regem a Administração Pública. Nesse sentido, uma das diretrizes do Relatório sobre as Contas do exercício de 2017 foi o monitoramento das deliberações veiculadas nas Contas de 2014 a 2016.

Assim, conforme os resultados sintetizados na tabela seguinte, de um total de 43 recomendações abrangidas pelo escopo final do presente monitoramento: dezenove foram consideradas plenamente atendidas; quatro, parcialmente atendidas; e vinte, em atendimento. Quanto aos três alertas, o monitoramento consistiu em verificar a sua observância, com base no relato das providências tomadas pelo Poder Executivo.

Nível de atendimento das deliberações

Exercício / **Recomendações**	**2014**	**2015**	**2016**	**Total**
Atendida	5	1	13	19
Parcialmente Atendida	-	1	3	4
Em Atendimento	-	5	15	20
Não Atendida	-	-	-	-
Total	**5**	**7**	**31**	**43**
Exercício / **Alertas**	**2014**	**2015**	**2016**	**Total**
Observado	-	-	2	2
Observado Parcialmente	-	-	1	1
Não Observado	-	-	-	-
Total	**-**	**-**	**3**	**3**

Fonte: elaboração própria.

O desempenho apurado em face do presente monitoramento – no qual não consta nenhuma deliberação nas situações "Não Atendida" ou "Não Observado" – revela o alto grau de aderência dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal às deliberações veiculadas pelo TCU por ocasião do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República dos três exercícios analisados. Com efeito, embora tecnicamente careçam do denominado caráter cogente, todas as recomendações e todos os alertas proferidos por esta Corte de Contas ensejaram a adoção de medidas preventivas, corretivas ou de aprimoramento da gestão, com o propósito de evitar irregularidades, sanar distorções e impropriedades e aperfeiçoar procedimentos que assegurem a conformidade na execução orçamentária e na gestão dos recursos públicos federais e a confiabilidade das informações contábeis da União.

Tendo em vista os benefícios decorrentes da atuação tempestiva e recorrente do Tribunal, cumpre informar que as recomendações consideradas nas situações "parcialmente atendida" e "em atendimento", bem como o alerta considerado "parcialmente observado", serão objeto de novo monitoramento por ocasião do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República do exercício de 2018.

Conclusão

Feita essa síntese do Relatório sobre as Contas prestadas pelo Presidente da República referentes ao exercício de 2017 e antes de apresentar a conclusão final sobre as opiniões a serem emitidas pelo Tribunal de Contas da União em seu Parecer Prévio, cumpre tecer alguns comentários finais sobre a situação atual das finanças públicas da União.

O arcabouço normativo brasileiro previu uma série de princípios e regras que devem nortear a atuação dos governantes visando zelar pela higidez das contas públicas e garantir condições para que a estrutura administrativa do Estado funcione de forma adequada, entregando aos cidadãos os bens e serviços públicos assegurados pela própria Constituição Federal.

Nesse sentido, deve-se interpretar as disposições constitucionais e legais relativas às finanças públicas não apenas como meras regras formais. Adicionalmente, deve-se buscar o sentido

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

e o objetivo almejados pelo legislador ao estabelecer tais limites e condicionantes na gestão orçamentária e financeira pública.

É certo que, em um cenário econômico favorável, por vezes perde-se de vista a importância dos valores resguardados pelas normas em tela para o bem-estar da sociedade. É possível também que se advogue certa flexibilização desses princípios com base na ideia de que não são tão necessários no momento em virtude da fartura de recursos disponíveis. Ainda, não é incomum transferir para o futuro o tratamento das consequências negativas decorrentes de decisões atuais nesse campo das finanças públicas, evitando a discussão com a sociedade a respeito de questões cruciais para o equilíbrio intertemporal das contas.

Nesse sentido, com muita propriedade a Lei Complementar 101/2000 estatui logo em seu primeiro artigo a transparência e o planejamento como pressupostos basilares da gestão fiscal responsável. Tais pressupostos devem orientar a ação governamental para que seja capaz de prevenir riscos e corrigir desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas.

Ocorre que diversas escolhas de política fiscal nos últimos anos, adotadas sem privilegiar os princípios do planejamento e da transparência, resultaram no quadro atual de profundo desequilíbrio fiscal, retratado bem neste Relatório, especialmente nas seções que tratam de dívida pública, resultado fiscal, resultado previdenciário, "Regra de Ouro" e Teto de Gastos.

Associada às referidas escolhas, encontra-se a forte crise econômica com retração do PIB, em termos reais, nos anos de 2015 e 2016, de 3,54% e 3,46%, respectivamente.

Além disso, há que se mencionar o elevado grau de rigidez do orçamento público federal, que insere dificuldades significativas para a correção de rumos via redução de despesa pública.

Esse conjunto de fatores torna extremamente delicada a situação das contas públicas federais, naturalmente com desdobramentos nos demais entes federativos. A constante elevação das despesas primárias obrigatórias da União, especialmente despesas previdenciárias, comprime a capacidade de investimento do governo, o que dificulta a implantação de infraestrutura necessária para o aquecimento da economia do país. Além disso, políticas públicas sociais importantes para o cidadão podem também sofrer prejuízos em virtude da impossibilidade de aplicação de recursos em despesas de natureza discricionária.

Por outro lado, a solução do desequilíbrio fiscal por meio da expansão da arrecadação também é tarefa árdua, considerando tanto o efeito econômico negativo decorrente do aumento de tributos quanto a aversão da sociedade perante esse tipo de medida.

O impacto desses fatores na dívida pública é significativo, sendo que em 2017 a dívida bruta alcançou cerca de 74% do PIB, com juros nominais também elevados em comparação com outros países de nível de desenvolvimento similar. Ou seja, tem-se dívida elevada com custo significativo, ocupando parcela relevante da execução orçamentária.

Nesse contexto, destaca-se que o Novo Regime Fiscal (EC 95/2016) não é suficiente para conter a tendência de crescimento das despesas primárias. Na prática, conforme demonstrado na seção que trata do assunto, há riscos significativos de descumprimento dos limites estabelecidos naquele dispositivo ou, alternativamente, riscos de grave comprometimento da capacidade operacional dos órgãos federais para prestação de serviços públicos aos cidadãos.

Com relação à "Regra de Ouro" (art. 167, inciso III, da Constituição Federal), a análise demonstrou que a situação também é crítica, especialmente nos próximos exercícios. Conforme relatado, os déficits fiscais impõem ao Tesouro Nacional a necessidade de realização de operações de crédito para custear despesas primárias correntes, inclusive, para pagamentos de pessoal, benefícios previdenciários e juros da dívida. Em outros termos, a União estará se endividando para arcar com as suas despesas de custeio de manutenção e funcionamento dos órgãos da administração pública, ao mesmo tempo em que reduz suas despesas de investimento para atender a regra do Teto de Gastos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

Observa-se que o cumprimento dos dois dispositivos constitucionais nos próximos anos depende da adoção de medidas estruturantes no campo das finanças públicas para corrigir a tendência de crescimento das despesas obrigatórias, sobretudo, as previdenciárias e de pessoal.

Vale ressaltar, por fim, que, apesar de eventual custo para a sociedade decorrente dessas medidas de ajuste, a retomada do equilíbrio fiscal e da trajetória sustentável da dívida pública é condição fundamental para que o Estado seja capaz de implementar suas políticas públicas para atender as necessidades dos cidadãos em todas as áreas, como educação, saúde, segurança pública, etc. Destarte, conforme mencionado anteriormente, não se trata de regras com um fim em si mesmo. Ao contrário, a observância dessas normas tem o potencial de trazer benefícios concretos em termos de recursos para a consecução dos programas governamentais e, assim, oferecer condições para a melhoria da qualidade de vida da população.

Em que pese esse contexto de crise, cumpre ressaltar as melhorias relevantes ocorridas na condução da política fiscal na União decorrentes da atuação desta Corte nos últimos anos, especialmente no âmbito dos relatórios e pareceres prévios sobre as Contas presidenciais de 2014 a 2016. Conforme demonstrado no capítulo 6 deste Relatório, detectou-se um alto grau de aderência dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal às deliberações do Tribunal naqueles processos. Isso resultou em evidente aperfeiçoamento da transparência sobre as decisões em termos de política fiscal, elevando a confiabilidade da gestão e das estatísticas fiscais e demonstrações financeiras.

Ademais, destaca-se que ao longo do exercício de 2017 o Tribunal realizou trabalhos bimestrais com o objetivo de acompanhar as receitas primárias, despesas primárias impactantes, resultado primário e o contingenciamento, no tocante ao cumprimento das disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias, da Lei Orçamentária Anual e da Lei de Responsabilidade Fiscal, além de avaliar aspectos relacionados ao cumprimento da "Regra de Ouro" e do Teto de Gastos instituído pela Emenda Constitucional 95/2016. Por meio dessas fiscalizações, o Tribunal atuou tempestivamente, ao expedir recomendações, determinações e alertas para o Poder Executivo de forma a evitar riscos de descumprimento das normas regentes. Assim, as análises empreendidas neste Relatório, no que tange à gestão fiscal, resultam em grande parte desses acompanhamentos, o que robustece os achados e conclusões aqui apresentados.

A transparência acerca da situação das contas públicas da União é condição fundamental para que a sociedade possa compreender os desafios enfrentados e, assim, tenha condições de demandar com propriedade de seus representantes opções de soluções para enfrentar e superar tais desafios. Nesse contexto, a atuação do Tribunal de Contas da União é de suma importância ao fornecer evidências ao Congresso Nacional e à sociedade para embasar tecnicamente essas decisões políticas.

Em decorrência das auditorias e análises efetuadas acerca da Prestação de Contas do Presidente da República referente ao exercício de 2017, constataram-se impropriedades e irregularidades na execução dos orçamentos e na gestão dos recursos públicos federais, que, apesar da sua relevância, em conjunto, não apresentam materialidade e gravidade suficientes para embasar opinião adversa sobre a gestão dos orçamentos da União e das demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.

Em virtude disso, com fulcro no §1º do art. 14 da Resolução-TCU 291/2017 e com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, propõe-se ao Tribunal de Contas da União emitir opinião com ressalvas sobre a execução dos orçamentos e a gestão dos recursos públicos federais no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2017.

Com relação à opinião sobre os balanços gerais da União, conforme disposto no art. 13 da Resolução-TCU 291/2017, após a análise das evidências obtidas na auditoria do Balanço Geral da União, considerando o conjunto das distorções identificadas, concluiu-se que as demonstrações contábeis consolidadas da União, compostas pelos balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pela Demonstração das Variações Patrimoniais, exceto pelos possíveis efeitos das distorções

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

consignadas no relatório, refletem a situação patrimonial em 31/12/2017 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial relativos ao exercício encerrado nessa data, de acordo com as disposições da Lei 4.320/1964, da Lei Complementar 101/2000 e das demais normas aplicáveis à contabilidade federal.

Diante do exposto, apresenta-se ao Tribunal de Contas da União o Relatório e a minuta de Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2017, com fulcro no art. 71, inciso I, da Constituição Federal e no art. 36 da Lei 8.443/1992.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59494882.

VOTO

Submeto, nesta sessão extraordinária, à apreciação deste Egrégio Plenário, dentro do prazo constitucional, o relatório e o projeto de parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Presidente da República, Excelentíssimo Senhor Michel Miguel Elias Temer Lulia, referentes ao período de 1/1 a 31/12/2017.

2. Esta é a 83ª vez que 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.

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

I – INTRODUÇÃO

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

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

6. Assim, o exame das contas empreendido pelo TCU, que visa prover informações técnicas ao Poder Legislativo, a quem compete julgá-las, compreende a opinião sobre (i) a fidedignidade das demonstrações contábeis consolidadas da União; e (ii) a regularidade acerca da execução dos orçamentos da União, em especial no que tange ao atendimento a princípios e diretrizes estabelecidos na Constituição, na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA).

7. Nesse sentido, a opinião emitida pelo TCU no âmbito da análise das contas se constitui (i) do parecer prévio, no qual estão explicitadas as conclusões sobre a fidedignidade das demonstrações contábeis e a regularidade da execução orçamentária, bem como a recomendação pela sua aprovação, aprovação com ressalvas ou rejeição; e (ii) do relatório, no qual estão detalhados os fatos e as análises que fundamentam pormenorizadamente o parecer.

8. Necessário delimitar que esta Corte de Contas emite parecer prévio apenas sobre as contas prestadas pelo Presidente da República, uma vez que as contas relativas aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público são objeto de efetivo julgamento pelo TCU em processos específicos. Não obstante, o parecer prévio contempla informações sobre os demais poderes, traduzindo-se num detalhado panorama das contas públicas federais.

9. Feita esta breve introdução, passo a comentar as questões centrais tratadas no presente parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Presidente da República relativas ao exercício de 2017.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59508676.

II – CONJUNTURA ECONÔMICA, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Cenário Macroeconômico Brasileiro

10. De modo geral, observou-se, durante o ano de 2017, melhoria no ambiente macroeconômico nacional, cujos indicadores apresentaram, em maior ou menor grau, recuperação quando comparados ao recente quadro recessivo enfrentado pelo país.

11. A inflação medida no ano, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), alcançou o percentual de 2,95%, abaixo do limite inferior da meta de inflação para o período estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) em 4,5%, com margem de 1,5 p.p. para mais ou para menos.

12. De se observar que a inflação anual, depois de ter alcançado, em 2015, o patamar de 10,67%, seu maior valor nos últimos dez anos, sofreu forte redução, apresentando o percentual de 6,29% relativamente ao ano de 2016 e, como já dito, de 2,95% em 2017.

13. No mesmo período, a taxa básica de juros, taxa Selic, que reflete a política monetária e que representa o principal componente das taxas de captação de recursos no mercado pelo Governo Federal, passou de 13,65% a.a., em 2016, para 7% a.a., em 2017, taxa esta fortemente influenciada pela tendência de queda da inflação ao longo do ano de 2017.

14. A redução da taxa Selic e do índice inflacionário acarretou também, por consequência, uma retração na taxa de juros real, que passou de 7,36% a.a., em 2016, para 4,05% a.a., em 2017. A queda da taxa de juros real reflete um cenário de baixa inflacionária, porquanto decorre tanto da redução da inflação corrente quanto das expectativas inflacionárias.

15. A taxa de desocupação da população apontou queda de 1,9 p.p. durante o exercício de 2017, passando de um percentual de 13,7% relativo ao trimestre móvel de janeiro a março, representando 14,2 milhões de pessoas sem trabalho, para 11,8% referente ao último trimestre do exercício, o equivalente a 12,3 milhões de pessoas. Todavia, não se pode afirmar que há uma tendência sustentável de queda da taxa de desocupação, em vista dos aumentos por ela experimentados já nos primeiros meses de 2018.

16. O Produto Interno Bruto (PIB) avançou, em 2017, 0,98% em termos reais, quando comparado ao exercício de 2016, passando de R$ 6,26 trilhões para R$ 6,56 trilhões, após dois períodos consecutivos de retração, com quedas de 3,54% e 3,46%, ao final dos anos de 2015 e 2016, respectivamente.

17. Se, por um lado, o setor do agropecuário foi o principal responsável pela elevação do PIB, com taxa de crescimento de 13% em 2017, por outro, a retração de 5% observada no setor de construção, no mesmo período, impactou o cálculo desse indicador de forma negativa.

18. A carga tributária com relação ao PIB, quando comparada com os exercícios de 2016 e 2017, manteve-se praticamente constante, passando de 32,37% para 32,36%, correspondendo a uma arrecadação de tributos em 2017 da ordem de R$ 2,1 trilhões e fazendo com que o Brasil se situasse abaixo de países desenvolvidos da Europa, como França (53,1%) e Reino Unido (36,5%), mas acima de países do Brics, como China (27,5%) e Índia (21,1%).

19. Por fim, cabe o registro de que a balança comercial brasileira apresentou superávit de US$ 67 bilhões ao final do exercício de 2017, 40,5% superior ao saldo de US$ 47,7 bilhões obtido em 2016, considerando os volumes de exportações de R$ 217,7 bilhões e de importação de R$ 150,7 bilhões. Esse desempenho, contudo, não foi suficiente para tornar superavitário o saldo das

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59508676.

transações correntes do Balanço de Pagamentos, que reflete as relações comerciais do Brasil com outros países, cujo saldo deficitário passou de US$ 23,5 bilhões, ao final de 2016, para US$ 9,7 bilhões, ao final de 2017.

Política Fiscal

20. A política fiscal visa garantir a gestão financeira equilibrada dos recursos públicos, com vistas a assegurar estabilidade e crescimento econômico, bem como uma trajetória sustentável da dívida pública.

21. Para o ano de 2017, a meta fiscal de resultado primário foi inicialmente fixada, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício de 2017 (LDO 2017), Lei 13.408/2016, como deficitária em R$ 142 bilhões, dos quais R$ 139 bilhões relativos ao déficit primário para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), resultado primário do Governo Central, e R$ 3 bilhões correspondentes ao déficit das empresas estatais federais.

22. Posteriormente, no curso do exercício, a Lei 13.480/2017 alterou as metas fiscais das LDOs de 2017 e 2018, estabelecendo a nova meta de déficit de resultado primário para o ano de 2017 em R$ 162 bilhões, composto pelos déficits dos OFSS (Governo Central) de R$ 159 bilhões e das empresas estatais de R$ 3 bilhões.

23. Ao final do exercício, o Governo Federal atingiu um déficit primário de R$ 119,4 bilhões, dos quais R$ 118,4 bilhões relativos ao Governo Central e R$ 952 milhões correspondentes às empresas estatais, resultado primário abaixo da meta de déficit estabelecida em R$ 162 bilhões e do valor alcançado em 2016, de R$ 159,5 bilhões.

24. A melhora do resultado primário, quando comparado ao resultado de 2016, decorreu tanto do crescimento da receita primária líquida, no montante de R$ 28,1 bilhões, em razão da elevação de receitas de concessões e permissões de serviços públicos à iniciativa privada e do incremento na arrecadação de impostos, quanto da redução das despesas primárias em R$ 13,2 bilhões, em especial, das discricionárias.

25. Há que se registrar a atuação tempestiva desta Corte de Contas, que, ainda em julho de 2017, emitiu alerta ao Poder Executivo relativamente ao risco de não alcance da meta fiscal anual, em razão da possibilidade de frustração de receitas de concessões no valor de R$ 19,3 bilhões.

26. Com relação ao resultado nominal do Governo Central, que inclui o resultado primário e os juros nominais pagos, foi apresentado déficit de R$ 459,3 bilhões (-7,0% do PIB), confirmando tendência de redução observada desde de 2015, quando o resultado nominal alcançou o seu pior patamar, de R$ 513,9 bilhões (-7,6% do PIB).

27. Embora o resultado fiscal de 2017 tenha sido melhor do que o do ano anterior, com déficits menores nos resultados primário e nominal, quando se analisa a série histórica desde 2008, observa-se uma deterioração da situação fiscal do País a partir de 2013, que apresentava, àquela ocasião, resultado primário superavitário de R$ 75,3 bilhões e resultado nominal deficitário de R$ 110,6 bilhões.

Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios

28. Os benefícios tributários, financeiros e creditícios tendem a impactar o resultado fiscal, pois reduzem a arrecadação de receitas pelo Estado. Considerando o atual contexto de restrição fiscal enfrentado pela União, os valores associados a esses benefícios devem ser sopesados em virtude do seu impacto nas contas públicas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59508676.

29. Em 2017, tais benefícios alcançaram o montante de R$ 354,72 bilhões, correspondendo a 5,4% do PIB e a 30,7% da receita primária líquida. Quando se analisa a distribuição desse montante por região geográfica, observam-se os seguintes valores: Sudeste, 46,0%; Sul, 16,3%; Nordeste, 16,2%; Centro-Oeste; 11,2%; e Norte, 10,3%. Em valores per capita, a região Centro-Oeste recebeu R$ 2.502,50 por habitante, seguida pelas regiões Norte (R$ 2.038,90), Sul (R$ 1.950,00), Sudeste (R$ 1.877,30) e Nordeste (R$ 1.002,1).

30. No período 2003-2017, os benefícios tributários, financeiros e creditícios passaram de 3,0% do PIB, em 2003, para 5,4% em 2017, conforme dito, atingindo o máximo de 6,7% em 2015. Do valor total desses benefícios, R$ 270,40 bilhões se referem a benefícios tributários (gastos tributários), que envolve, entre outros, as isenções tributárias e as desonerações de folha de pagamento, e R$ 84,32 bilhões são relativos a benefícios financeiros e creditícios, a exemplo dos recursos destinados ao Fies, ao Programa Minha Casa Minha Vida e ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

31. Vale ressaltar que o atual patamar observado de renúncia fiscal (5,4% do PIB) é de tal magnitude que pode ter afetado o equilíbrio das contas públicas em 2017. Cito que, no período de 2003-2008, as renúncias fiscais alcançaram em média 3,4% do PIB, percentual que, por hipótese, replicado para o ano de 2017, corresponderia a uma renúncia de R$ 223 bilhões, ou seja, R$ 131 bilhões a menos do que o montante observado em 2017. Tal economia, em 2017, seria suficiente para cobrir o déficit primário registrado de R$ 118,4 bilhões ou para suprir praticamente a metade do déficit previdenciário agregado.

32. Os benefícios tributários instituídos somente em 2017, de acordo com a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), geraram uma redução de arrecadação estimada em R$ 700 milhões. Para os exercícios de 2018, 2019 e 2020, esse impacto é da ordem de, respectivamente, R$ 18,7 bilhões, R$ 21,1 bilhões e R$ 23,8 bilhões.

33. A distribuição per capita dos gastos tributários de natureza social, em 2017, indicou forte concentração desses gastos na região Sudeste (R$ 884,00), em detrimento das regiões Norte (R$ 161,00) e Nordeste (R$ 220,00), que apresentam piores indicadores econômicos e sociais. Tal situação pode revelar que o mecanismo de geração dos benefícios tributários, em especial os de natureza social, requer melhorias caso seja buscada a redução das desigualdades regionais e sociais, nos termos do que estabelece a Constituição Federal.

34. Nesse escopo, considero preocupante o patamar de gastos tributários de 2017 frente ao atual quadro fiscal, o que pode gerar impacto direto na capacidade do Estado para financiar as políticas públicas inseridas no orçamento da União.

35. Houve um esforço para reduzir os benefícios financeiros e creditícios de 2017 da ordem de 26,9% em relação a 2016. Estes benefícios, em 2017, foram destinados aos setores produtivo (R$ 43,95 bilhões), social (R$ 29,54 bilhões) e agropecuário (R$ 10,83 bilhões).

36. No tocante a empréstimos e financiamentos com recursos do orçamento da União, consta da prestação de contas do Presidente da República referente a 2017 (PCPR 2017) informação de que o Tesouro Nacional repassou às agências financeiras o montante de R$ 30,7 bilhões e recebeu R$ 11,03 bilhões, o que resultou no valor líquido de financiamento de R$ 19,67 bilhões, correspondente a 1,7% da receita líquida da União em 2017 (R$ 1,15 trilhão).

37. Verificou-se, na PCPR 2017, que foi registrado a menor o valor de R$ 576 milhões relativamente ao Fies. Desse modo, cumpre recomendar ao Governo federal que passe a informar, na PCPR, os valores de todas as rubricas (amortização, juros, multas e outras) referentes à restituição ao

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59508676.

Tesouro Nacional dos recursos do Fies e demais fundos ou programas anualmente decorrentes de empréstimos e financiamentos.

38. Em 2017, a União repassou ao BNDES o montante de R$ 15,7 bilhões referente a benefícios creditícios decorrentes das operações realizadas, correspondendo a 28% do total de benefícios financeiros e creditícios concedidos a todas as agências de fomento. O montante repassado em 2017 indica uma redução de 46,3% em relação ao observado em 2016, tanto em função da redução dos valores emprestados como também pela redução da diferença entre as taxas de juros recebidos dos empréstimos e a taxa média de juros pagos pelo Tesouro Nacional na captação de recursos junto ao mercado.

39. Não poderia deixar de me reportar à Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) sobre renúncia de receitas (TC 015.940/2017-9), apreciada nos termos do Acórdão 1.270/2018-TCU-Plenário, **Relator Ministro José Múcio**, em vista da relevância dos achados constatados que apontaram para o fato de que: (i) 44% dos gastos tributários se referem a políticas públicas para as quais não existe a definição de um órgão gestor responsável pela avaliação dos resultados pretendidos; e (ii) aproximadamente 85% dos gastos tributários constantes do demonstrativo de gastos tributários (DGT) se referem a renúncias tributárias instituídas sem prazo de vigência.

Recuperação de Créditos Tributários

40. Ao final de 2017, o montante de créditos a recuperar pela União registrou crescimento de 7,1% em relação a 2016, atingindo a cifra de R$ 3,55 trilhões, o que corresponde a 54,2% do PIB.

41. Por seu turno, o estoque de créditos de natureza não tributária e tributária (fazendária e previdenciária) da União inscritos na dívida ativa teve crescimento em 2017 de 8,1% em relação a 2016, alcançando R$ 2,08 trilhões, ao passo que a arrecadação desses créditos atingiu R$ 21,95 bilhões (1,05% do estoque). Esse percentual de arrecadação foi ligeiramente superior ao de 2016 (0,77%) e decorreu dos programas de parcelamento especial instituídos em 2017 no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), com destaque para o Programa Especial de Regularização Tributária (Pert).

42. Esse resultado da arrecadação, todavia, mostra-se aquém das expectativas e indica reduzida capacidade de recuperação dos créditos regularmente inscritos em dívida ativa, aspecto reiteradamente constatado ao longo dos últimos exercícios. Tal fato foi ressaltado em recente estudo elaborado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), ao concluir que os parcelamentos tributários não são instrumentos eficazes de recuperação das dívidas, além de causarem efeitos nocivos na arrecadação tributária corrente, uma vez que o contribuinte protela o recolhimento dos tributos, aguardando um novo parcelamento especial, o que dissemina uma cultura de não pagamento na expectativa de lançamento de novos programas.

43. Não poderia deixar de mencionar que, sob o aspecto fiscal, a receita arrecadada proveniente da dívida ativa teve baixa representatividade (1,6%) no montante das receitas primárias totais de 2017.

Dívida Pública

44. A dívida pública representa o montante de recursos levantado pelo Governo junto ao setor privado e às agências multilaterais para financiar suas ações, inclusive as pretéritas, cuja mensuração restringe-se ao setor público não financeiro.

45. A Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), que abrange as dívidas da União, estados, Distrito Federal e municípios, aumentou, durante o exercício de 2017, R$ 476,2 bilhões, alcançando o montante de R$ 4,85 trilhões, passando de 69,8% para 74% do PIB. Já a Dívida Líquida do Setor

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59508676.

Público (DLSP) elevou-se em R$ 490 bilhões, alcançando o montante de R$ 3,38 trilhões ou 51,6% do PIB ao final de 2017.

46. Apenas em termos comparativos, enquanto o nível de endividamento bruto brasileiro alcança 74% do PIB, na Índia esse valor é de 68,7%, na China, 47,6% e, na Rússia, 17,4%. O número está acima, inclusive, da média do endividamento bruto observado nos países da América Latina, que alcança 61%.

47. Tanto a Dívida Bruta do Governo Geral quanto a Dívida Líquida do Setor Público apresentaram expansão acelerada desde o ano de 2014, quando, respectivamente, passaram de 56% para 74% do PIB, e de 21,6% para 51,6% do PIB, notadamente, em razão dos elevados déficits fiscais e da retração do PIB observados no período.

48. Especificamente em relação ao endividamento bruto, o seu incremento decorreu, principalmente e em maior medida, da elevação da dívida mobiliária do Tesouro Nacional, com a emissão de títulos, que, apenas entre os anos de 2016 e 2017, passou de R$ 2,97 trilhões para R$ 3,42 trilhões.

49. O custo médio anual da dívida bruta brasileira está entre os maiores do mundo, no patamar de 6,7% do PIB. Referido custo corresponde à relação entre o total de juros nominais do governo geral pagos no período, de R$ 439,8 bilhões, e o PIB do exercício de 2017.

50. Dados da OCDE revelam, por exemplo, que a China e o Chile gastam anualmente com o pagamento de juros, em média, 0,9% de seus PIBs, enquanto que esse mesmo índice atinge os patamares de 0,5% na Rússia, 3,6% na África do Sul, 4,1% nos países da América Latina e apenas 2% nos países emergentes.

51. A dívida pública constitui importante componente da gestão fiscal, razão pela qual seu estoque e fluxos devem ser permanentemente monitorados pela sociedade. O TCU, nesse contexto de vigilância constante, realizou fiscalizações importantes sobre o tema nos últimos anos, como o levantamento com o objetivo de conhecer os processos relacionados à gestão da dívida pública e identificar os riscos mais relevantes.

52. Mais recentemente, realizou auditoria para avaliar os principais fatores determinantes para a evolução da dívida pública federal no período de vigência da LRF. A auditoria originou de solicitação do Congresso Nacional e resultou no Acórdão 1.084/2018-TCU-Plenário, de relatoria do **Ministro Aroldo Cedraz**. Dentre outras questões, o trabalho enfatizou a importância do estabelecimento de limites para os montantes das dívidas mobiliária e consolidada da União no controle do endividamento público federal.

Resultado Previdenciário e Despesas com Militares Inativos

53. A previdência pública abrange o regime geral (RGPS – urbano e rural), o regime próprio dos servidores civis (RPPS) e a despesa com os militares inativos. O resultado previdenciário representa a diferença entre receitas e despesas afetas a esses regimes de previdência. Adicionalmente, e apenas para fins de análise conjunta, foram computados os valores referentes aos militares.

54. Em 2017, o resultado atingiu um déficit de R$ 268 bilhões (4% do PIB), sendo R$ 72 bilhões do RGPS – urbano (26,8% do total do déficit), R$ 111 bilhões do RGPS – rural (41,4% do total), R$ 47 bilhões do RPPS – civis (17,6% do total) e R$ 38 bilhões relativamente aos militares (14,2% do total).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59508676.

55. O resultado previdenciário vem apresentando sucessivos déficits, em especial a partir de 2015, quando passaram a sofrer fortes elevações em decorrência dos resultados negativos no âmbito dos benefícios rurais e urbanos do RGPS.

56. A previdência urbana do regime geral apresentou resultados superavitários no período 2009-2015. Entretanto, ainda em 2015, a arrecadação registrou redução de 6,75%, em relação ao ano anterior, tendência de queda que foi mantida nos exercícios seguintes de 2016 e 2017, em vista de elevadas taxas de desemprego, associado ainda ao crescimento das despesas.

57. Tal cenário modificou o equilíbrio entre receitas e despesas até então existente no âmbito da previdência urbana, passando a registrar déficits em 2016 e 2017, respectivamente de R$ 47,3 bilhões e R$ 71,7 bilhões, comprometendo ainda mais o equilíbrio das contas previdenciárias.

58. Os dados aqui apresentados demonstram que os déficits relacionados ao regime dos servidores civis (18%) e às despesas com militares inativos (14%) vem apresentando pequena elevação ano a ano, atualmente no patamar conjunto de 32%. Já os déficits relativos ao RGPS dos trabalhadores rurais (41%) e urbanos (27%) estão em crescente escalada, representando 68% do total do déficit previdenciário.

59. Esses números, ao tempo em que apontam as principais parcelas que contribuem para o déficit previdenciário e para as despesas com militares, trazem à tona a necessidade urgente de ampla discussão acerca desses temas com vistas ao equilíbrio das contas públicas.

III – RESULTADO DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL

60. O presente tópico traça breve quadro acerca dos resultados da atuação governamental, considerando as metas e ações previstas no Plano Plurianual (PPA) 2016-2019, relativamente ao exercício de 2017, seu segundo ano de vigência. Na oportunidade, foram avaliados critérios de qualidade e confiabilidade das informações prestadas nas contas presidenciais quanto ao cumprimento do plano.

61. Foram analisadas 91 metas de um total de 1.132 previstas no PPA (amostra de 8%), selecionadas com base em critérios de relevância e materialidade. Das metas examinadas, 41 delas, ou 45% da amostra, apresentaram problemas de qualidade e/ou confiabilidade, a exemplo de metas genéricas, não realistas, existência de divergência no critério de contabilização da meta e falta de clareza nos seus enunciados.

62. Ademais, foi constatada a repetição de problema já apontado no parecer relativo às contas do exercício anterior, qual seja, o não desdobramento das metas quadrienais do PPA em metas anuais, de sorte a permitir o efetivo acompanhamento ano a ano de sua execução.

63. Foram selecionados para análise mais detalhada dez programas temáticos, em razão da materialidade, cujas despesas empenhadas em 2017 alcançaram o montante de R$ 237 bilhões, aproximadamente 65% do total executado nos programas temáticos constantes do PPA, cujas principais conclusões constam do relatório precedente.

64. Trato, a seguir, das principais distorções detectadas nas metas selecionadas e que integram os programas temáticos avaliados.

65. No programa Moradia Digna, especificamente quanto à meta de disponibilização de três milhões de moradias no Programa Minha Casa, Minha Vida ao final do ano de 2019, foi observado que, além de o objetivo não se mostrar historicamente factível, houve equívoco no critério de sua

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59508676.

contabilização, porquanto foram consideradas as moradias contratadas e não as efetivamente disponibilizadas aos beneficiários.

66. Quanto ao programa Fortalecimento do Sistema Único de Saúde, foi constatado, entre outros, que sete das dezenove metas analisadas, dentro do objetivo relacionado ao aprimoramento e à implantação das redes de atenção à saúde, não chegaram a alcançar nem mesmo 25% do que havia sido planejado, o que revela a dificuldade em se cumprir os objetivos pactuados no PPA.

67. Relativamente ao programa Educação de Qualidade para Todos, foi verificado que o desempenho de onze das doze metas analisadas encontra-se aquém do previsto no PPA 2016-2019 e apenas uma delas tem condições de ser concluída até 2019, nos termos inicialmente previstos, notadamente em razão dos cortes orçamentários impostos pelo governo, em face da crise fiscal.

68. Por fim, no que se refere ao programa Promoção do Trabalho Decente e Economia Solidária, observou-se a existência de indicadores para os quais não foram estabelecidos valores iniciais nem as metas a serem alcançadas, o que dificulta seu acompanhamento. Ademais, constatou-se que mais de 99% dos recursos orçamentários foram alocados em políticas passivas de trabalho, emprego e renda, como seguro desemprego e abono salarial, em detrimento das políticas ativas, que buscam integrar os trabalhadores no mercado de trabalho, objetivo principal do programa.

IV - CONFORMIDADE FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

69. Em relação a este tópico, a análise empreendida pelo TCU tem o objetivo de avaliar a adequação e a regularidade das gestões orçamentária e financeira do exercício de 2017 quanto ao cumprimento das leis e normas pertinentes, notadamente no que tange às regras insculpidas na Constituição Federal, na LRF e nas normas orçamentárias (LDO e LOA, ambas de 2017).

70. Importa esclarecer que 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).

71. Passo a destacar os achados dispostos no Relatório das Contas de 2017.

Mínimo Constitucional em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

72. O art. 212 da Constituição Federal dispõe que a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito por cento da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, percentual que foi cumprido, no ano de 2017, quando se observou o índice de 23,22%.

73. Ressalto, entretanto, que as despesas com a complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) representaram 35,26% do total de recursos repassados, caracterizando impropriedade por terem ultrapassado o limite de 30% autorizado pelo inciso VIII do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

74. Em vista do exposto, acompanho as conclusões da Semag e acolho a recomendação sugerida no sentido de que o Ministério da Fazenda, no cálculo do valor mínimo de 18% a ser aplicado pela União, anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, exclua o valor referente à complementação ao Fundeb, conforme disposto no art. 5º, § 2º da Lei 11.494/2007.

Regra de Ouro

75. A regra de ouro das finanças públicas, amparada no art. 167, inciso III, da CF/1988, de forma bastante sintética, estabelece a proibição de o governo se endividar para custear despesas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59508676.

operacionais. Como resultado, a receita de operações de crédito deve ser inferior à despesa de capital no mesmo período.

76. Em 2017, o montante de receitas de operações de crédito, no valor de R$ 870,18 bilhões, foi inferior aos R$ 898,98 bilhões relativos às despesas de capital realizadas. Dessa forma, conquanto a regra de ouro tenha sido cumprida no exercício, foi constatada a menor margem de suficiência dos últimos dez anos, de apenas R$ 28,8 bilhões, número que chegou a alcançar R$ 286 bilhões no ano de 2012.

77. Cabe o registro de que o cumprimento da regra de ouro em 2017 foi possível em razão de o Governo ter adotado medidas ocasionais a fim de obter receitas não recorrentes e extraordinárias, a exemplo das devoluções antecipadas de recursos do BNDES e das transferências do resultado positivo do Banco Central para o Tesouro Nacional.

78. Projeção realizada para os próximos exercícios revela que, caso o Governo não adote medidas estruturantes, a regra de ouro poderá não ser plenamente cumprida em 2018, ante a insuficiência prevista de R$ 182 bilhões, podendo alcançar uma insuficiência de R$ 307 bilhões em 2020.

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

80. Eventual violação do disposto no art. 167, inciso III, da Constituição Federal, pode acarretar sanção ao Presidente da República, além de ensejar potenciais consequências de caráter econômico e fiscal, como o cancelamento de operações de crédito e a falta de recursos para pagamento de despesas correntes, de maneira que entendo caber alerta ao Poder Executivo, nos termos propostos pela Semag, acerca do risco de realização de operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital, em face do ambiente de sucessivos déficits primários e da necessidade de manutenção da oferta dos serviços públicos ao cidadão.

Despesas com Pessoal

81. No exercício de 2017, as despesas com pessoal foram fiscalizadas no âmbito dos processos TC 018.236/2017-0, TC 028.551/2017-6 e TC 004.090/2018-7, todos de minha relatoria, que trataram dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) das despesas da União. Naquelas oportunidades, o TCU considerou que os órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e o Ministério Público da União respeitaram os limites individualizados de despesa com pessoal estabelecidos pelos arts. 20 e 22 da LRF, quais sejam: limites máximo (50% da RCL) e prudencial (95% do limite máximo ou 47,5% da RCL), respectivamente.

82. No comparativo de 2016 e 2017, a despesa líquida total com pessoal da União passou de R$ 230,7 bilhões para R$ 256,1 bilhões, representando crescimento real de 8,35%, enquanto a receita corrente líquida passou de R$ 709,9 bilhões para R$ 727,3 bilhões, indicando aumento real de 2,44%, descontando-se a inflação de 2,95% no período, medida pelo IPCA.

83. O montante de despesa líquida com pessoal exclusivamente do Poder Executivo passou de R$ 183 bilhões, em 2016, para R$ 206 bilhões, em 2017, crescimento nominal de 12,5%. Esse aumento, segundo informações do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), decorreu de aumentos salariais concedidos por leis aprovadas pelo Congresso Nacional (Leis

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59508676.

13.321/2016, 13.324/2016, 13.325/2016, 13.326/2016, 13.327/2016, 13.328/2016, 13.371/2016, 13.464/2017 e 13.457/2017).

84. Conforme destacou a Semag, a estimativa dos aumentos salariais, no âmbito do Poder Executivo, foi de R$ 4 bilhões em 2016, R$ 22 bilhões em 2017, será de R$ 12 bilhões em 2018, e atingirá R$ 14 bilhões em 2019, o que representa um incremento anual acumulado de R$ 52 bilhões a partir de 2019.

85. No exercício de 2016, também foram aprovadas várias leis autorizando aumentos remuneratórios escalonados para os servidores dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público da União. De igual modo, a estimativa desses aumentos salariais acarretará incremento acumulado nas despesas com pessoal a partir de 2019.

86. Em razão da indisponibilidade de estimativas de impacto pormenorizadas, acolho a sugestão da Semag de recomendar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, na qualidade de órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, que encaminhe a esta Corte de Contas as estimativas dos impactos orçamentário e financeiro, acumulados até o exercício de 2019, decorrentes dos reajustes salariais concedidos no exercício de 2016 às diversas carreiras dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público da União.

Teto de Gastos

87. A Emenda Constitucional 95/2016, que instituiu o novo regime fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, com vigência por vinte exercícios financeiros, fixou limites individualizados para os diversos órgãos da Administração e estabeleceu como teto de gastos, para 2017, as despesas primárias pagas no exercício de 2016, corrigidas em 7,2%.

88. Para os exercícios posteriores, o teto de gastos corresponderá ao valor do limite do exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do IPCA, ou seja, da inflação, ou de outro índice que vier a substituí-lo.

89. Registro que as despesas primárias realizadas em 2017 se situaram abaixo dos limites individuais de gastos instituídos pela EC 95/2016. Destaco, entretanto, que o teto de gastos foi cumprido em vista do contingenciamento de despesas discricionárias ao longo de 2017, notadamente para compensar a elevação das despesas com o pagamento de benefícios previdenciários.

90. Para os próximos exercícios, com a tendência de elevação das despesas dos regimes de previdência, os contingenciamentos das despesas discricionárias também devem aumentar, podendo comprometer, em última instância, e apenas para mencionar os exemplos mais críticos, os recursos destinados ao custeio de programas de saúde, educação e segurança, além dos investimentos e do funcionamento da máquina pública, entre outros itens.

91. Somem-se ainda os já mencionados impactos orçamentários e financeiros ocasionados pelos aumentos salariais escalonados concedidos aos servidores públicos federais em 2016, que acabam pressionando significativamente o limite da despesa.

92. Dessa forma, o cenário que se firma é assaz preocupante. O crescimento das despesas com a previdência e com pessoal poderá, já no curto ou médio prazo, se essa tendência não for revertida, paralisar o país, seja em razão do declínio dos recursos disponíveis para manutenção da máquina administrativa e dos serviços públicos, seja pelo comprometimento da capacidade de geração de crescimento econômico em decorrência dos cortes nos investimentos estatais.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59508676.

93. Consoante a análise da Semag, as despesas discricionárias deverão ser reduzidas a zero até março de 2024, ou, no cenário mais otimista, até 2027, para que o teto de gastos definido pela EC 95/2016 seja cumprido.

94. Ante o exposto, acompanho as conclusões da Semag e acolho a sugestão de alertar o Poder Executivo de que a manutenção da atual dinâmica de expansão das despesas obrigatórias acarreta riscos iminentes e significativos de descumprimento dos limites estabelecidos pela Emenda Constitucional 95/2016 e/ou de grave comprometimento da capacidade operacional dos órgãos federais para a prestação de serviços públicos essenciais aos cidadãos.

Mínimo Constitucional de Irrigação

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

96. Em termos de execução orçamentária, dos R$ 103,66 milhões empenhados pelo Ministério da Integração Nacional na subfunção Irrigação, 6,47% tiveram alocação genérica denominada "nacional", e 93,53% foram direcionados à Região Nordeste. Recurso algum foi destinado à Região Centro-Oeste.

97. Cabe o registro de que não foram trazidas informações que permitissem aferir o cumprimento dos percentuais mínimos a serem destinados preferencialmente ao semiárido e aos agricultores familiares.

98. Restou evidenciado, portanto, que não foi cumprida a destinação mínima ao Centro-Oeste (mesmo no cenário em que todo o valor denominado "nacional" fosse considerado como alocado nessa região), bem como não foi possível averiguar, em razão da ausência de informações para tanto, se o semiárido foi preferencialmente contemplado e se o mínimo de 50% foi efetivamente direcionado à agricultura familiar.

99. Não poderia deixar de destacar, por fim, a baixa representatividade dos recursos destinados à irrigação, da ordem de R$ 100 milhões anuais, ante a grandiosidade do problema da seca que aflige, em especial, as regiões Nordeste e Centro-Oeste. Assevero, ainda, que, diante dos efeitos naturais da implantação do novo regime fiscal (Emenda Constitucional 95/2016), a alocação de recursos para a irrigação nos próximos anos tende a ser ainda menor.

100. Por fim, com relação ao tema, registro que, na PCPR 2016, também foi constatada a falta de comprovação acerca do cumprimento do percentual mínimo de aplicação de recursos destinados à irrigação na região Centro-Oeste, bem como a ausência de informações que possibilitassem verificar a alocação de recursos a projetos de irrigação que beneficiem agricultores familiares.

101. Em vista do exposto, acompanho as conclusões da Semag e acolho as recomendações sugeridas.

Requisitos para Instituição de Renúncias de Receitas Tributárias

102. Os atos normativos que tratam de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, nos termos do art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Federal), deverão estar acompanhados 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 previstas nos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59508676.

incisos I e II daquele normativo: 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; e 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.

103. Além disso, os arts. 117 e 118 da Lei 13.408/2016 (LDO/2017) dispõem que: (i) as proposições legislativas e respectivas emendas, conforme art. 59 da Constituição Federal, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria; (ii) somente será aprovado o projeto de lei ou editada a medida provisória que institua ou altere receita pública quando acompanhado da correspondente demonstração da estimativa do impacto na arrecadação, devidamente justificada.

104. Em 2017, foram instituídas desonerações no valor estimado de R$ 700 milhões, mediante dezessete atos normativos.

105. Destaco que foi constatada a ausência dos requisitos definidos pelo art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Federal), bem como pelos arts. 117 e 118 da Lei 13.408/2016 (LDO/2017) quando da:

a) proposição das seguintes Medidas Provisórias de 2017: (i) 778: ausência da memória de cálculo do impacto do parcelamento de dívidas, do prazo de encerramento de vigência da renúncia, de inclusão da desoneração no PLOA 2018 e do registro sobre a correspondente compensação como medida alternativa; (ii) 783: ausência da memória de cálculo do impacto do parcelamento de dívidas, de inclusão da desoneração no PLOA 2018 e do registro sobre a correspondente compensação como medida alternativa, e prazo de parcelamento de pagamento de dívidas superior a 5 anos; (iii) 793: ausência na exposição de motivos da compensação da renúncia estabelecida e de inclusão da desoneração nos PLOA 2017 e 2018; e (iv) 795 (convertida na Lei 13.586/2017): ausência da memória de cálculo da estimativa das desonerações e de demonstrativo de que as desonerações não afetariam as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da LDO para 2018; e

b) da sanção das seguintes Leis de 2017: (i) 13.485: ampliação do benefício de redução das multas estabelecidas pela MP 778/2017 desacompanhada da reestimativa do impacto fiscal; e (ii) 13.496: ampliação do benefício de redução das multas estabelecidas pela MP 783/2017 desacompanhada da reestimativa do impacto fiscal.

106. Portanto, alinho-me à sugestão da Semag de alertar o Poder Executivo acerca da ausência de requisitos legais quando da proposição de ato normativo ou sanção de projeto de lei originário do Poder Legislativo, com vistas a concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, como: projeção do impacto orçamentário-financeiro, acompanhada da correspondente demonstração; atendimento ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias; demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetaria as metas dos resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; ou alternativamente, a indicação de medidas de compensação tributárias; além da fixação de vigência máxima de cinco anos, conforme constatado nos atos de edição das Medidas Provisórias 778, 783, 793, 795, todas de 2017, bem como de sanção das Leis 13.586/2017, 13.485/2017 e 13.496/2017.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59508676.

107. Além disso, verificou-se que as Medidas Provisórias 778, 783 e 793, todas de 2017, referentes a programas de regularização e parcelamentos de débitos tributários, não constaram da tabela de desonerações divulgada no site da Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda. Tal situação caracteriza impropriedade que compromete a transparência perante à sociedade relativa aos benefícios tributários.

108. Nesse sentido, acolho a sugestão da Semag de recomendar àquela Secretaria que mantenha atualizadas as informações publicadas na internet relativas à instituição de desonerações tributárias por exercício, em atenção aos princípios da publicidade, da transparência e do acesso à informação.

Opinião sobre a Execução dos Orçamentos

109. Em cumprimento ao art. 71, inciso I, da Constituição Federal e ao art. 36 da Lei Orgânica do TCU, após a análise do relatório de execução dos orçamentos da União em 2017, conclui-se que foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual, exceto pelas ressalvas apresentadas no Relatório prévio.

110. A seguir, são descritas, se modo sintético, as ocorrências que embasam a opinião com ressalva:

a) utilização de despesas com a complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) em valor superior aos 30% máximos autorizados pelo inciso VIII do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT);

b) não cumprimento, no exercício de 2017, da aplicação mínima de 20% dos recursos destinados à irrigação no Centro-Oeste, conforme exige o inciso I do art. 42 do ADCT da Constituição Federal;

c) falta de comprovação de que a aplicação dos recursos destinados à irrigação na Região Nordeste ocorreu preferencialmente no semiárido, conforme determina o inciso II do art. 42 do ADCT da Constituição Federal;

d) falta de comprovação acerca da aplicação de no mínimo 50% dos percentuais previstos nos incisos I e II do art. 42 do ADCT da Constituição Federal, no exercício de 2017, em projetos de irrigação que beneficiam agricultores familiares;

e) existência de divergências na divulgação das informações concernentes às desonerações tributárias instituídas em 2017 pela RFB, comprometendo a transparência, perante a sociedade, relativa aos benefícios tributários, o que não se coaduna com os princípios da publicidade da transparência e do acesso à informação;

f) ausência dos requisitos definidos pelo art. 14 da LRF, bem como pelos arts. 117 e 118 da LDO/2017, para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita;

g) falhas na confiabilidade e na qualidade de parcela significativa das informações de desempenho referentes às metas previstas no Plano Plurianual 2016-2019;

h) ausência de divulgação dos parâmetros anuais utilizados pelos órgãos responsáveis para acompanhar, qualificar e prestar contas sobre o andamento das metas quadrienais definidas no PPA 2016-2019, o que não se coaduna com os princípios da publicidade e da transparência.

V – BALANÇO GERAL DA UNIÃO (BGU)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59508676.

111. A auditoria financeira realizada por esta Corte de Contas no Balanço Geral da União (BGU), relativamente ao exercício de 2017, em observância às normas de auditoria aplicáveis, teve por objetivo verificar se as demonstrações consolidadas da União refletem, em seus aspectos mais relevantes e de forma confiável, a situação patrimonial e os resultados financeiro, patrimonial e orçamentário da União em 31/12/2017, em cumprimento aos arts. 71, inciso I, da CF/1988, e 36 da Lei 8.443/1992, na forma estabelecida pelo art. 228 do RITCU.

112. As demonstrações consolidadas, que integram a PCPR 2017, compreendem os Balanços Patrimonial, Orçamentário e Financeiro, as Demonstrações das Variações Patrimoniais, dos Fluxos de Caixa e das Mutações do Patrimônio Líquido, extraídos do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), e suas respectivas Notas Explicativas.

113. Retrato, a seguir, as principais distorções detectadas no BGU.

114. Menciono, inicialmente, a abstenção de opinião de auditoria acerca dos créditos tributários a receber registrados na Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), em decorrência da sonegação de informações e de acesso a sistemas daquele órgão aos auditores desta Corte, sob o argumento de observância do sigilo fiscal. Na oportunidade, foram encontradas distorções nas contas de créditos tributários a receber, mas com base somente nas informações consolidadas fornecidas pela própria RFB, na medida em que a equipe de auditoria não pôde ter acesso aos dados primários.

115. Em que pese a abstenção de opinião não ter trazido impacto significativo na emissão do parecer prévio, dado que as desconformidades observadas nas contas de créditos a receber a cargo da RFB não são suficientes para comprometer a confiabilidade das informações integrantes do BGU, considero, em adendo às análises da Semag, caber alerta ao Ministério da Fazenda, a despeito de eventuais medidas já adotadas, de que a obstrução dos trabalhos de auditoria financeira do TCU em suas demonstrações contábeis, com a finalidade de trazer subsídios à apreciação das contas do Presidente da República, pode comprometer a emissão de opinião por parte desta Corte de Contas.

116. Com relação aos ativos imobilizados, foi identificada uma subavaliação de pelo menos R$ 150 bilhões, decorrente da não contabilização de 80% dos 7.760 imóveis pertencentes ao Instituto de Colonização e Reforma Agrária (Incra) ou de sua contabilização a valores abaixo dos de mercado. Caso se considere o valor de mercado atualizado, a distorção poderia atingir a cifra de R$ 211 bilhões.

117. Friso que distorção contábil de mesma índole também foi constatada na Prestação de Contas relativa ao exercício de 2016, quando foi então objeto de recomendação. Nessa oportunidade, observo que a ocorrência foi parcialmente corrigida com o registro de imóveis pelo Governo, já em 2018, no montante de R$ 111,8 bilhões. Nessa esteira, apesar da correção parcial realizada, entendo ainda ser pertinente a recomendação para que sejam considerados, quando do registro do ativo, os valores atualizados dos imóveis destinados à reforma agrária.

118. Também foi identificada subavaliação do passivo, da ordem de R$ 101,7 bilhões, decorrente do registro a menor de provisão para riscos fiscais em razão de decisões judiciais provavelmente desfavoráveis à União. Mencionado valor se refere à ação judicial que questiona a cobrança de PIS e Cofins sobre base de cálculo que inclui ICMS e que, atualmente, encontra-se pendente de apreciação de embargos de declaração pelo STF em face de decisão desfavorável à União em sede de recurso extraordinário (RE 574.706), em que foi reconhecida repercussão geral.

119. A esse respeito, a Secretaria do Tesouro Nacional promoveu, em 4/5/2018, a regularização da ocorrência mencionada por meio do registro do valor correspondente a R$ 101,7 bilhões, o que não

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59508676.

afasta, contudo, a necessidade de recomendação à Casa Civil e à Advocacia-Geral da União para que atuem de sorte a evitar novas distorções de mesma espécie.

120. Por fim, cabe citar a distorção relacionada à deficiência na projeção das despesas futuras com militares inativos, ocorrência apontada nos relatórios das contas prestadas pelo Presidente da República desde o exercício de 2013 e considerada pendente de resolução nas contas do ano de 2016, o que ensejou recomendação à Casa Civil e ao Ministério da Defesa no sentido da elaboração das projeções dessas despesas no horizonte de 75 anos, devendo ser registradas nas notas explicativas das demonstrações contábeis.

121. A recomendação constante do parecer relativo às contas do ano de 2016, Acórdão 1.320/2017-TCU-Plenário, foi parcialmente atendida, porquanto a projeção da despesa foi realizada para o prazo de vinte anos, sem considerar, as especificidades e premissas próprias desse tipo de avaliação de despesa futura.

122. Observo que a discussão acerca da natureza jurídica das despesas relacionadas à proteção social dos militares, travada no âmbito do TC 034.660/2014-3, encontra-se pendente de decisão final no âmbito desta Corte de Contas. Desse modo, apesar de entender necessária a realização de previsão e respectivo registro dos dispêndios futuros com militares inativos, conforme sugerido pela Semag, julgo mais adequado aguardar o deslinde da questão para que se promovam, no momento adequado, os registros contábeis devidos, considerando a natureza jurídica que se descortinar para tal tipo de despesa. Outrossim, considero não se justificar a ressalva atinente à inadequação dos lançamentos referentes às despesas com militares por considerar que já houve uma evolução em tais registros nas presentes contas e que a recomendação a seguir proposta poderá suprir a ocorrência de registros futuros que possam não refletir a exatidão das despesas em questão.

123. Assim, na esteira do que restou recomendado por ocasião da apreciação das contas do ano de 2016, percebo como mais adequada a sua reiteração de manter nas notas explicativas das demonstrações contábeis a projeção da despesa com militares inativos para os próximos 75 anos, mesmo prazo aplicável aos servidores civis, com a observação adicional de que, nessa projeção, sejam considerados, entre outros, critérios relacionados a regras de elegibilidade, hipóteses financeiras e econômicas, sem que isso implique qualquer prejulgamento acerca da natureza jurídica desse tipo de despesa, a ser decidida por esta Corte em processo específico.

124. Verifico, contudo, que o prazo estabelecido de 75 anos para fins de projeção de encargo futuro com os militares inativos tem por fundamento o mesmo horizonte temporal já utilizado para a projeção das despesas com os servidores civis inativos, servidores estes regidos por regramento próprio e diverso daquele aplicável aos militares.

125. Desse modo, na ausência de um prazo de projeção mais adequado às especificidades desse tipo de despesa com os militares, julgo pertinente admitir a mitigação da perspectiva de despesa pelos próximos 75 anos, caso novo período de projeção seja apresentado com base em estudo conjunto realizado com a participação de representantes do Ministério da Defesa, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Ministério da Fazenda e da Casa Civil, que apresente critérios técnicos que justifiquem a adoção de prazo diferenciado.

126. Em razão do exposto, acompanho a conclusão da Semag no sentido de que as demonstrações contábeis consolidadas da União de 2017 representam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial consolidada da União, em 31/12/2017, e os resultados consolidados orçamentário, financeiro e patrimonial do exercício de 2017, exceto quanto às ressalvas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59508676.

apontadas no relatório precedente e aquelas aqui destacadas, oportunidade em que acolho as recomendações e os alertas sugeridos.

VI – MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES ANTERIORES SOBRE AS CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA DE 2014, 2015 E 2016

127. No âmbito das presentes Contas do Presidente da República, relativas ao ano de 2017, determinei o monitoramento de recomendações e alertas que foram emitidos por ocasião da apreciação das contas dos exercícios de 2014, 2015 e 2016, relatadas, respectivamente, pelos **Ministros Augusto Nardes, José Múcio e Bruno Dantas**.

128. Consoante o levantamento realizado pela Semag, de um total de 43 recomendações expedidas pelo TCU na apreciação das Contas do Presidente da República referentes aos anos 2014-2016, dezenove foram consideradas plenamente atendidas; quatro, parcialmente atendidas; e vinte, em atendimento. Já com relação aos três alertas emitidos, dois foram considerados observados e um parcialmente observado. Portanto, não constou qualquer deliberação considerada não atendida ou não observada no monitoramento realizado.

129. Nesse sentido, é de se destacar a aderência dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal às deliberações veiculadas pelo TCU por ocasião do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República dos três exercícios analisados.

130. Menciono, à guisa de exemplo, recomendações que tinham por objeto a correção de relevantes distorções detectadas pelo TCU e que foram parcial ou plenamente atendidas pelo Executivo, tais como: o reconhecimento de provisão, no passivo, relativa às ações judiciais de natureza tributária, no valor de R$ 152 bilhões, ao final de 2017; o levantamento e o respectivo registro contábil dos imóveis funcionais da União; a baixa do saldo de adiantamento de transferências voluntárias, no montante de R$ 131,2 bilhões; e a inserção de nota explicativa no BGU de 2017 contendo projeção orçamentária das despesas com militares inativos.

131. Com efeito, embora tecnicamente careçam de caráter cogente, todos os alertas e recomendações proferidos pelo TCU ensejaram a adoção de medidas preventivas, corretivas ou de aprimoramento da gestão, com o propósito de evitar irregularidades, sanar distorções e impropriedades e aperfeiçoar procedimentos que assegurem a conformidade na execução orçamentária e na gestão dos recursos públicos federais e a confiabilidade das informações contábeis da União.

VII – CONCLUSÃO

132. As informações trazidas no âmbito da PCPR 2017 descortinam uma delicada situação das contas públicas federais, com reflexos nos demais entes federativos. A trajetória de crescimento das despesas primárias obrigatórias da União, especialmente das despesas previdenciárias, em razão da limitação imposta pelo teto dos gastos trazido pela EC 95/2016, comprime a capacidade de investimento do governo, o que dificulta a retomada do crescimento da economia. Além disso, políticas públicas sociais importantes para o cidadão podem também sofrer prejuízos, em virtude da necessidade de achatamento das despesas de natureza discricionária.

133. Por outro lado, a solução do desequilíbrio fiscal por meio da expansão da arrecadação também é tarefa árdua, seja em razão do efeito econômico negativo decorrente do aumento de tributos, seja em decorrência da aversão da sociedade perante esse tipo de medida.

134. A busca por tal equilíbrio passa, em grande medida, portanto, pela contenção das despesas primárias, ao amparo tanto da EC 95/2016, quanto do disposto no art. 167, inciso III, da CF, que trata da regra de ouro.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59508676.

135. Observa-se que o cumprimento dos dois dispositivos constitucionais nos próximos anos depende da adoção de medidas estruturantes no campo das finanças públicas para corrigir a tendência de crescimento das despesas primárias obrigatórias, medidas estas que naturalmente trarão impacto em toda sociedade.

136. Vale ressaltar que a retomada do equilíbrio fiscal e da trajetória sustentável da dívida pública são condições fundamentais para que o Estado seja capaz de implementar, em um futuro próximo, suas políticas públicas para atender as necessidades dos cidadãos em todas as áreas, como educação, saúde, segurança pública.

137. Os dados registrados de forma detalhada por esta Corte no relatório e no parecer prévio, que ora submeto à consideração deste Colegiado, permitirão ao Congresso Nacional o pleno exercício de sua competência constitucional relacionada ao julgamento das contas anuais prestadas pelo Presidente da República, mister da mais alta relevância para o fortalecimento das bases de um Estado Democrático de Direito.

138. A análise empreendida nos demonstrativos e informações constantes da PCPR 2017 detectou distorções contábeis no BGU e ocorrências relacionadas à execução orçamentária da União que geraram ressalvas, sem, contudo, impedir que esta Corte opine no sentido de que as contas estão em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional, conforme parecer prévio colacionado.

139. É certo que as ressalvas apontadas não comprometem a regularidade das contas presidenciais. Contudo, ao subsidiar a emissão de alertas e recomendações, elas indicam melhorias a serem implementadas, no âmbito do Poder Executivo, com vistas a fortalecer, entre outros, a transparência e a confiabilidade das informações que as integram, em prol de facilitar o seu entendimento por parte dos diversos setores sociais que se utilizam dessas informações.

Com essas considerações, VOTO para que o Tribunal aprove as minutas de relatório, acórdão e parecer prévio que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de junho de 2018.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59508676.

PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS PRESTADAS PELO PRESIDENTE DA REPÚBLICA REFERENTES AO EXERCÍCIO DE 2017

AO CONGRESSO NACIONAL

Contas do Presidente da República

Em cumprimento ao art. 71, inciso I, da Constituição Federal, o Tribunal de Contas da União apreciou as contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2017, com o objetivo de emitir o respectivo parecer prévio. Nos termos do art. 36 da Lei Orgânica do TCU – Lei 8.443/1992, as referidas contas são compostas pelo Balanço Geral da União e pelo relatório sobre a execução dos orçamentos da União.

Competência do Presidente da República

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

Por seu turno, a competência para elaborar e consolidar o relatório sobre a execução dos orçamentos da União é do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), por meio da Secretaria Federal de Controle Interno, de acordo com o art. 24, inciso X, da Lei 10.180/2001, c/c o art. 68, inciso V, da Lei 13.502/2017.

Já a competência para elaborar e consolidar o Balanço Geral da União é da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, de acordo com o art. 18, inciso VI, da Lei 10.180/2001, c/c o art. 7º, inciso VI, do Decreto 6.976/2009.

Competência do Tribunal de Contas da União

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

- Se as contas prestadas pelo Presidente da República representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, em 31 de dezembro de 2017;

- Se houve observância aos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, com destaque para o cumprimento das normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.

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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59508677.

● O cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o atingimento de metas e a consonância destes com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

● O reflexo da administração financeira e orçamentária federal no desenvolvimento econômico e social do país;

● O cumprimento dos limites e parâmetros estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

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

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

Feitas essas ponderações, o Tribunal considera que as evidências obtidas são suficientes e adequadas para fundamentar as opiniões de auditoria que compõem o presente Parecer Prévio.

Competência do Congresso Nacional

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

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

O parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas da União é um subsídio tanto para o parecer da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização quanto para o julgamento do Congresso Nacional.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59508677.

Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República

O Tribunal de Contas da União é de parecer que as Contas atinentes ao exercício de 2017, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Michel Miguel Elias Temer Lulia, estão em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional com ressalvas.

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

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

2. Opinião sobre o Balanço Geral da União

As demonstrações contábeis consolidadas da União, compostas pelos balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pela Demonstração das Variações Patrimoniais, exceto pelos possíveis efeitos das distorções consignadas no relatório, refletem a situação patrimonial em 31/12/2017 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial relativos ao exercício encerrado nessa data, de acordo com as disposições da Lei 4.320/1964, da Lei Complementar 101/2000 e das demais normas aplicáveis à contabilidade federal.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves, em 13 de junho de 2018.

Ministro Presidente Raimundo Carreiro
Ministro Relator Vital do Rêgo
Ministro Walton Alencar Rodrigues
Ministro Benjamin Zymler
Ministro Augusto Nardes
Ministro Aroldo Cedraz
Ministro José Múcio Monteiro
Ministra Ana Arraes
Ministro Bruno Dantas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59508677.

Fundamentação do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República

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

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

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

1. Utilização de despesas com a complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) em valor superior aos 30% máximos autorizados pelo inciso VIII do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) na elaboração do Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, constante do Anexo 8 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), comprometendo o acompanhamento efetivo dos gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, previsto no art. 212 da Constituição Federal, o que não se coaduna com os princípios da publicidade (art. 37 da Constituição Federal) e da transparência (art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal) (seção 4.1.1.2);
2. Não cumprimento, no exercício de 2017, da aplicação mínima de recursos destinados à irrigação no Centro-Oeste, conforme exige o inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, que impõe que, dos recursos destinados à irrigação, a União aplicará, durante quarenta anos, 20% na Região Centro-Oeste (seção 4.1.1.7);
3. Falta de comprovação, na Prestação de Contas do Presidente da República, de que a aplicação dos recursos destinados à irrigação na Região Nordeste ocorreu preferencialmente no semiárido, conforme determina o inciso II do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal (seção 4.1.1.7);
4. Falta de comprovação, na Prestação de Contas do Presidente da República, acerca da aplicação de no mínimo 50% dos percentuais previstos nos incisos I e II do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) , no exercício de 2017, em projetos de irrigação que beneficiam agricultores familiares que atendem aos requisitos previstos em legislação específica, conforme determinado no parágrafo único daquele dispositivo constitucional (seção 4.1.1.7);
5. Existência de divergências na divulgação das informações concernentes às desonerações tributárias instituídas em 2017 pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, comprometendo a transparência perante à sociedade relativa aos benefícios tributários, o que não se coaduna com os princípios da publicidade (art. 37 da Constituição Federal), da transparência (art. 1º, § 1º da LRF) e do acesso à informação (art. 7º da Lei 12.527/2011) (seção 4.1.2.9);
6. Ausência dos requisitos definidos pelo art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), bem como pelos arts. 117 e 118 da Lei 13.408/2016 (Lei de Diretrizes Orçamentárias 2017), para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, como: projeção do impacto orçamentário-financeiro, acompanhada da correspondente demonstração de atendimento ao disposto nas leis de diretrizes orçamentárias, demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetaria as metas dos resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias, ou alternativamente, a indicação de medidas de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59508677.

compensação tributárias, além da fixação de vigência máxima de cinco anos, quando da edição das Medidas Provisórias 778, 783, 793, 795, todas de 2017, bem como da sanção das Leis 13.485/2017, 13.496/2017 e 13.586/2017 (seção 4.1.2.9);

7. Falhas na confiabilidade e na qualidade de parcela significativa das informações de desempenho apresentadas na Prestação de Contas do Presidente da República do exercício de 2017 referentes às metas previstas no Plano Plurianual 2016-2019 (seção 3.2);

8. Ausência de divulgação dos parâmetros anuais utilizados pelos órgãos responsáveis para acompanhar, qualificar e prestar contas sobre o andamento das metas quadrienais definidas no Plano Plurianual 2016-2019, o que não se coaduna com os princípios da publicidade (art. 37 da Constituição Federal) e da transparência (art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal) (seção 3.2).

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

A descrição completa dos fundamentos para a emissão de opinião modificada sobre o Balanço Geral da União consta no Capítulo 5 do Relatório. A seguir estão elencadas as distorções detectadas por meio do exame efetuado sobre as demonstrações consolidadas:

1. Abstenção de opinião acerca do crédito tributário registrado na Secretaria da Receita Federal do Brasil (seção 5.3.1.1);

2. Superavaliação do ativo, estimada em R$ 3,2 bilhões, pela ausência de baixa dos registros referentes à antecipação de 13º salário (seção 5.3.1.2);

3. Distorções no ativo, em valor estimado de R$ 226 milhões, decorrentes das seguintes inconsistências nas contas de créditos a receber (seção 5.3.1.3):

   a) Superavaliação, estimada em R$ 214 milhões, tendo em vista o registro de juros a receber de forma antecipada;

   b) Subavaliação, em valor não estimado, decorrente do não registro de créditos a receber de títulos de domínio relativos à regularização fundiária no âmbito do Programa Amazônia Legal;

   c) Subavaliação, estimada em R$ 7,2 milhões, tendo em vista a não atualização de direitos a recuperar de valores honrados pela União contra os entes subnacionais;

   d) Superavaliação, de R$ 6,55 milhões, decorrente da manutenção de direitos que não satisfazem os critérios de reconhecimento como ativo.

4. Distorções no ativo, estimadas em R$ 890 milhões, e no passivo, estimadas em R$ 445 milhões, em virtude de inconsistências no cálculo da equivalência patrimonial de participação da União em empresas (seção 5.3.1.4):

   a) Subavaliação do ativo, estimada em R$ 473 milhões, em virtude de inconsistência no cálculo da equivalência patrimonial;

   b) Subavaliação do ativo, no montante líquido de R$ 417 milhões, decorrente de erros no cálculo da equivalência patrimonial ou de cálculo baseado em demonstrativos defasados;

   c) Superavaliação do passivo, no montante de R$ 445 milhões, decorrente de erros no cálculo da equivalência patrimonial ou de cálculo baseado em demonstrativos defasados.

5. Subavaliação do ativo imobilizado, em valor estimado de R$ 150 bilhões, decorrente da não contabilização dos imóveis destinados à reforma agrária ou da sua contabilização a valores abaixo dos de mercado (seção 5.3.1.5);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59508677.

6. Superavaliação do passivo circulante, estimada em R$ 1,8 bilhão, decorrente de registros de obrigações com gratificação natalina que não satisfazem os critérios de reconhecimento (seção 5.3.1.6);
7. Subavaliação do passivo, em pelo menos R$ 13,85 bilhões, pelo não provisionamento de obrigação decorrente de avais concedidos pela União ao estado do Rio de Janeiro (seção 5.3.1.7);
8. Subavaliação do passivo, em valor estimado de R$ 101,7 bilhões, tendo em vista registro a menor de provisão para riscos fiscais por classificação indevida de ação judicial e defasagem nas estimativas de valor (seção 5.3.1.8);
9. Superavaliação do patrimônio líquido, em pelo menos R$ 17,9 bilhões, em virtude do não registro adequado da variação patrimonial diminutiva de 13º salário (seção 5.3.1.9);
10. Classificação indevida de bens dominiais em conta de bens especiais, no valor de R$ 30,7 bilhões (seção 5.3.2.1);
11. Classificação e registro indevidos da obrigação a pagar de férias (seção 5.3.2.2);
12. Erro de classificação dos direitos a recuperar de valores honrados pela União nas contas de consolidação, no montante de R$ 1,7 bilhão (seção 5.3.2.3);
13. Superavaliação dos atos potenciais decorrente de divergências nos valores de operações de crédito de entes subnacionais garantidas pela União (seção 5.3.3.2);
14. Ausência de critério uniforme para a apropriação e contabilização de juros a receber (seção 5.4.1).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59508677.

Recomendações e alertas do Tribunal de Contas da União ao Poder Executivo Federal

1. Recomendações

1.1 Ao Ministério da Fazenda que, na elaboração do Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, constante do Anexo 8 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), exclua o valor referente à complementação da União ao Fundeb que não esteja limitada a 30% do valor total da complementação, conforme disposto no art. 5º, § 2º, da Lei 11.494/2007, no cálculo do valor mínimo de 18% a ser aplicado pela União, anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, em atenção aos princípios da publicidade (art. 37 da Constituição Federal) e da transparência (art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal) (seção 4.1.1.3);

1.2 Ao Poder Executivo Federal, com base no inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, que adote medidas para assegurar que, dos recursos destinados anualmente à irrigação, a União aplique 20% na Região Centro-Oeste (seção 4.1.1.7);

1.3 Ao Poder Executivo Federal que, em atenção aos princípios da publicidade (art. 37 da Constituição Federal) e da transparência (art. 1º, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal), inclua na Prestação de Contas do Presidente da República comprovação: de que a aplicação dos recursos destinados à irrigação na Região Nordeste ocorreu preferencialmente no semiárido, conforme determina o inciso II do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal; e de que a aplicação de no mínimo 50% dos percentuais previstos nos incisos I e II do art. 42 do ADCT foi destinada a projetos de irrigação que beneficiam agricultores familiares que atendem aos requisitos previstos em legislação específica, conforme determinado no parágrafo único daquele dispositivo constitucional (seção 4.1.1.7);

1.4 Ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, na qualidade de órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, com fulcro nos arts. 4º, inciso I, e 8º, inciso IV, da Lei 10.180/2001, que encaminhe ao Tribunal de Contas da União, no prazo de sessenta dias, estimativas dos impactos orçamentário e financeiro, acumulados até o exercício de 2019, decorrentes dos reajustes salariais concedidos no exercício de 2016 às diversas carreiras dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público da União (seção 4.1.1.8);

1.5 À Secretaria da Receita Federal do Brasil que mantenha atualizadas as informações publicadas no site alocado na rede mundial de computadores (internet) relativas à instituição de desonerações tributárias por exercício, em atenção aos princípios da publicidade (art. 37 da Constituição Federal), da transparência (art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal) e do acesso à informação (art. 7º da Lei 12.527/2011) (seção 4.1.2.9);

1.6 Ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que crie um campo no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) para que os órgãos responsáveis pelas metas do Plano Plurianual 2016-2019 explicitem qual o andamento esperado para a meta no exercício, a fim de dar transparência ao critério utilizado para classificar o andamento de cada meta como adequado ou não (seção 3.2).

1.7 À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que providencie a conciliação e o inventário do saldo registrado na conta contábil de Adiantamento de 13º Salário, a fim de que o saldo registrado no Balanço Patrimonial represente, tão somente, o adiantamento realizado e ainda não descontado do servidor/empregado, por questões de competência ou outras devidamente justificadas, apresentando o resultado do trabalho ao TCU no prazo de 180 dias (seção 5.3.1.2);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59508677.

1.8 À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que informe ao Tribunal, no prazo de 180 dias, as medidas adotadas para que todas as Coordenações-Gerais da Secretaria de Tesouro Nacional realizem a contabilização de juros a receber na forma constante do item 9.3.3 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – Mcasp (seção 5.3.1.3a);

1.9 À Casa Civil da Presidência da República que adote providências para que sua Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário proceda tempestivamente ao registro contábil dos créditos a receber oriundos dos títulos de domínio emitidos no âmbito do Programa Amazônia Legal (seção 5.3.1.3b);

1.10 À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que proceda aos ajustes contábeis pertinentes, a fim de que os créditos a serem recuperados de valores honrados pela União reflitam a devida atualização prevista nos contratos (seção 5.3.1.3c);

1.11 À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Câmara dos Deputados e com a Secretaria do Tesouro Nacional, que analise a natureza dos itens registrados nas contas contábeis 1.2.1.1.1.03.01 – Empréstimos Concedidos a Receber e 1.2.1.1.1.03.08 – Financiamentos Concedidos a Receber e adote as providências necessárias para seu adequado registro, de acordo com as normas de contabilidade prescritas no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – Mcasp (seção 5.3.1.3d);

1.12 À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que aprimore os processos de trabalho e os controles internos relacionados ao cálculo e lançamento da equivalência patrimonial de participações da União em empresas, a fim de dar cumprimento ao disposto no item 3.2.4 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e sanar as distorções detectadas na auditoria do Balanço Geral da União de 2017 (seção 5.3.1.4);

1.13 À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e respectivas Superintendências Regionais, que proceda à pertinente atualização das planilhas de preços referenciais de imóveis rurais destinados à implantação de assentamento de reforma agrária, conforme estabelece o art. 115, inciso I, alínea "c", da Portaria-Incra/P 49/2017 (Regimento Interno do Incra), a fim de que esses bens sejam fidedignamente representados no Balanço Geral da União (seção 5.3.1.5);

1.14 À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que providencie a conciliação e inventário do saldo registrado na conta contábil 2.1.1.1.1.01.02 - Décimo Terceiro Salário, apresentando o resultado do trabalho ao TCU no prazo de 180 dias (seção 5.3.1.6);

1.15 À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que efetue análise das obrigações assumidas pela União decorrentes de avais e garantias concedidas aos entes subnacionais, de modo a evidenciar e registrar o valor provável a ser desembolsado (seção 5.3.1.7);

1.16 À Casa Civil da Presidência da República que, em conjunto a Advocacia-Geral da União, promova:

a) a atualização anual das estimativas de impacto fiscal para as ações judiciais que possuam classificação de risco provável e possível, conforme a Portaria-AGU 40/2015;

b) a inclusão do número da ação judicial na nota encaminhada para fins de atualização do Anexo de Riscos Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, em observância ao princípio da transparência (seção 5.3.1.8).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59508677.

1.17 À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que adote as providências necessárias para instituir controles efetivos e adequados com vistas a garantir que o registro do reconhecimento da variação patrimonial diminutiva com 13º salário seja feito no momento da ocorrência do fato gerador da gratificação, independentemente da emissão do empenho e pagamento da despesa (seção 5.3.1.9);

1.18 À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que adote as providências necessárias para correção da sistemática de apropriação da despesa e de registro patrimonial das férias e para instituição de controles efetivos e adequados com vistas a garantir a correção desses registros (seção 5.3.2.2);

1.19 À Casa Civil da Presidência da República que, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, aprimore as rotinas de contabilização de honra de aval, de forma a permitir o correto controle e contabilização desses créditos (seção 5.3.2.3);

1.20 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, façam constar das notas explicativas do Balanço Geral da União projeções de despesas orçamentárias com os militares inativos, anualmente, para os próximos 75 anos, considerando critérios de cálculo relacionados a regras de elegibilidade, hipóteses financeiras e econômicas, salvo se, no prazo máximo de 180 dias, seja finalizado estudo, com a participação de representantes do Ministério da Defesa, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento, e Gestão, Ministério da Fazenda e Casa Civil, que apresente, com base em critério técnicos e considerando as especificidades da carreira militar, horizonte de projeção mais adequado para o cálculo de encargos futuros com os militares inativos, mantidos, entre outros, os critérios de cálculo aqui relacionados (seção 5.3.3.1);

1.21 À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que proceda aos ajustes nas suas rotinas de conciliação dos saldos das operações de créditos dos entes subnacionais garantidas pela União, de forma a evidenciar e dar transparência do montante correto garantido pelo Governo Federal (seção 5.3.3.2);

1.22 Ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, em conjunto com o Ministério da Fazenda e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, que informe no âmbito das Contas do Presidente da República os valores de todas as rubricas (amortização, juros, multas e outras) referentes à restituição ao Tesouro Nacional dos recursos do Fies e demais fundos ou programas anualmente decorrentes de empréstimos e financiamentos concedidos com recursos do orçamento fiscal e da seguridade social, em atenção aos princípios da publicidade (art. 37 da Constituição Federal) e da transparência (art. 1º, § 1º da LRF) e considerando o disposto no art. 49 da LRF (seção 2.3.5.4);

1.23 Ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão no sentido de, ao realizar os trabalhos de formulação do PPA 2020-2023, aperfeiçoe a metodologia de planejamento de sorte a considerar, entre outras, as recomendações externadas por este Tribunal nas últimas Contas de Governo e trabalhos de fiscalização, a exemplo dos Acórdãos 782 e 948/2016-TCU-Plenário;

1.24 Ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão para que, em conjunto com o Ministério da Fazenda e a Casa Civil da Presidência da República, constitua grupo de trabalho com vistas à formulação de metodologia de análise custo-efetividade dos mecanismos de renúncias tributárias, financeiras e creditícias em vigor, com o objetivo de verificar se tais benefícios alcançam os fins aos quais se propõem, considerando, entre outros, a avaliação da eficiência, eficácia e efetividade dos programas ou projetos que utilizam recursos renunciados em decorrência de benefícios fiscais vis à vis os custos que geram à sociedade.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59508677.

2. Alertas

2.1 Alertar o Poder Executivo, com fulcro no art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), bem como nos arts. 117 e 118 da Lei 13.408/2017 (Lei de Diretrizes Orçamentárias 2017), acerca da ausência de requisitos legais quando da proposição de ato normativo ou sanção de projeto de lei originário do Poder Legislativo, com vistas a concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, como: projeção do impacto orçamentário-financeiro, acompanhada da correspondente demonstração; atendimento ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias; demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetaria as metas dos resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; ou alternativamente, a indicação de medidas de compensação tributárias; além da fixação de vigência máxima de cinco anos, conforme constatado nos atos de edição das Medidas Provisórias 778, 783, 793, 795, todas de 2017, bem como de sanção das Leis 13.586/2017, 13.485/2017 e 13.496/2017 (seção 4.1.2.9);

2.2 Alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 1º, § 1º e no art. 59, § 1º, inciso V, ambos da Lei Complementar 101/2000, que, em um ambiente de sucessivos déficits primários e diante da necessidade de manutenção da oferta dos serviços públicos ao cidadão, há o risco de realização de operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital, o que poderá acarretar o descumprimento do disposto no art. 167, inciso III, da Constituição Federal (seção 4.1.1.5);

2.3 Alertar o Poder Executivo, com fulcro no art. 1º, § 1º e no art. 59, § 1º, inciso V, ambos da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), de que a manutenção da atual dinâmica de expansão das despesas obrigatórias, em especial das despesas previdenciárias e das despesas com pessoal, acarreta riscos iminentes e significativos de descumprimento dos limites estabelecidos pela Emenda Constitucional 95/2016 e/ou de grave comprometimento da capacidade operacional dos órgãos federais para a prestação de serviços públicos essenciais aos cidadãos (seção 4.1.1.8);

2.4 Alertar o Ministério da Fazenda, com fundamento nos arts. 14 e 15 da Lei 10.180/2001, que a obstrução dos trabalhos de auditoria financeira do TCU em suas demonstrações contábeis, com a finalidade de trazer subsídios à apreciação das contas do Presidente da República, pode comprometer a emissão de opinião por parte desta Corte de Contas (seção 5.3.1.1).

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de junho de 2018.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Ministro

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59508677.

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
ANA ARRAES
Ministra

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Relator

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
ANA ARRAES
Ministra

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Ministro

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59508677.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Inicialmente, cumprimento o eminente Relator, Ministro Vital do Rêgo, pela excelência do trabalho apresentado, e parabenizo Sua Excelência, a equipe de seu gabinete, os servidores da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) e todos os colaboradores desta Casa que, direta ou indiretamente, contribuíram para a elaboração do Relatório das Contas do Governo Federal, relativo ao exercício de 2017, ora submetido à apreciação deste Colegiado.

Esta importante competência, de apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio, que deve ser elaborado em sessenta dias a contar do seu recebimento, outorgada ao Tribunal pela Constituição Federal logo no primeiro inciso do art. 71, aliada ao subsequente julgamento anual das contas pelo Congresso Nacional, nos termos como dispõe o inciso IX do art. 49 da Carta Magna, traduz-se na mais nobre missão desta Corte de Contas, que logra, com tal mister, oferecer ao Congresso Nacional e a toda a sociedade brasileira não apenas um parecer, fruto de um exame técnico e acurado das Contas da Nação, mas também põe à disposição um abalizado conjunto de dados de gestão que se revelam importantes subsídios para o estudo e o conhecimento mais aprofundado da situação econômico-financeira e fiscal do País.

Trata-se de competência gestada em berço constitucional, de idealização republicana. A primeira Constituição promulgada após o advento da proclamação da República já estabelecera, em 1891, no art. 34, § 1º, que era competência do Congresso Nacional *"tomar as contas da receita e da despesa de cada exercício financeiro"*.

Embora instituída, então, no nascedouro da República do Brasil, essa competência somente veio a ser exercida pela primeira vez no ano de 1935, quando foram apreciadas as contas do ano anterior. Na ocasião, o então Presidente do Tribunal, Ministro Octávio Tarquínio de Sousa Amarantho, proferiu palavras que se tornariam um vaticínio, no sentido de que, daquele ano em diante, *"dentro dessa orientação salutar, eu afirmo sem temor de engano que a colaboração do Tribunal de Contas não faltará, realizando integralmente o que dela esperou o legislador constituinte"*.

Com efeito, desde então a competência desta Casa tem sido aperfeiçoada e hoje, sob a égide da Constituição Federal de 1988, no exercício do controle externo em auxílio ao Congresso Nacional, compete a este Tribunal a missão constitucional de assegurar que os dinheiros, bens e valores públicos sejam utilizados, arrecadados, guardados, geridos ou administrados com a máxima eficiência e eficácia, mas também circunscritos dentro da mais absoluta e rígida moldura de legalidade e conformidade, tudo, sempre, em benefício da população brasileira.

Para o cumprimento, então, de tão relevante missão, estamos hoje aqui reunidos, uma vez mais, já pela 83ª vez ininterrupta, desde o distante ano de 1935, para apreciar o trabalho trazido à consideração do Plenário pelo ilustre Ministro Vital do Rêgo, a quem me dirijo, com muita honra, antecipando desde logo minha posição concorde com a proposta de encaminhamento apresentada por Sua Excelência.

Com as vênias, porém, do nobre Relator, e com a aquiescência de meus dignos Pares, não obstante minha integral aderência à proposta de Sua Excelência, gostaria de tecer considerações sobre dois pontos que julguei pertinente comentar, fruto da análise que empreendi sobre o Relatório ora apresentado perante este Colegiado.

- I –

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59531137.

Uma primeira questão refere-se à análise da conformidade financeira e orçamentária.

De modo a contribuir para a transparência da gestão e de maneira a verificar a conformidade da atuação governamental às normas regentes no âmbito das finanças públicas, o Tribunal de Contas da União realiza auditorias específicas e analisa as Contas prestadas anualmente pelo Presidente da República. No Relatório referente ao exercício sob exame, em regra não foram identificadas irregularidades ou impropriedades. No entanto, algo merece mais atenção dos órgãos de controle.

Trata-se do que dispõe a Emenda Constitucional 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Consoante exposto no Relatório apresentado pelo ilustre Relator, embora o teto de gastos tenha sido cumprido no exercício sob exame, 2017, as projeções das despesas primárias, em especial com salário de servidores, demonstram que esse teto de gastos poderá ser comprometido, caso as despesas com benefícios previdenciários continuem a aumentar no ritmo dos últimos anos. Isso poderá comprometer o custeio de despesas discricionárias com programas da saúde e da educação, investimentos públicos, manutenção dos serviços públicos, entre outras. Ademais, conforme adverte o Relatório, muito antes disso a execução das atividades da administração pública federal poderá ficar inviabilizada.

Ante tal situação, propõe o Relator – e estou de acordo – a emissão de alerta ao Poder Executivo Federal no sentido de que a manutenção da atual dinâmica de expansão das despesas obrigatórias, em especial das despesas previdenciárias e das despesas com pessoal, acarreta riscos iminentes e significativos de descumprimento dos limites estabelecidos pela EC 95/2016, com possibilidade de grave comprometimento da capacidade operacional dos órgãos federais para prestação de serviços públicos essenciais aos cidadãos.

Outro fator a merecer atenção é a regra constitucional (art. 167, inciso III, CF) que veda a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. Esse princípio, denominado "Regra de Ouro" das finanças públicas, tem o objetivo de coibir o endividamento do Estado para custear despesas correntes.

Consoante exposto no Relatório, há enormes desafios ao cumprimento da "Regra de Ouro" nos próximos anos, sendo extremamente pertinente o alerta proposto pelo Relator ao Poder Executivo Federal no sentido de que, em um ambiente de sucessivos déficits primários e diante da necessidade de manutenção da oferta dos serviços públicos ao cidadão, há o risco de realização de operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital, em descumprimento ao disposto no art. 167, inciso III, da Constituição Federal.

No que tange ao Orçamento de Investimento, concluiu-se que a execução das despesas de investimento das estatais não dependentes ocorreu de acordo com o programado. Observou-se que as medidas corretivas e de controle implantadas pelo Poder Executivo, em decorrência das irregularidades apontadas no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas da Presidente da República de 2014 (de minha relatoria), foram capazes de evitar a recorrência desse tipo de irregularidade.

Por fim, merece máxima atenção, considerando as mencionadas graves restrições fiscais, a instituição de elevado montante de renúncias tributárias nos últimos anos. Também nesse contexto, causa preocupação a deficiência na recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, em observância ao disposto no art. 58 da LRF. Verificou-se que o montante de créditos ainda não recuperados pela União alcançou R$ 3,5 trilhões ao final de 2017, compreendendo: R$ 146,2 bilhões em créditos parcelados não inscritos em dívida ativa; R$ 2,1 trilhões em créditos inscritos em dívida ativa; e R$ 1,3 trilhão em créditos com exigibilidade suspensa. Assim, o montante total de créditos a recuperar equivale a 54,2% do PIB de 2017 e representa um crescimento de 7,1% em relação ao ano anterior.

Ademais, os parcelamentos especiais oferecem longos prazos de pagamento e, em alguns casos, abatimentos de até 100% de multas, juros e encargos legais. Desde a edição do Programa de Recuperação Fiscal pela Lei 9.964/2000, foram criados cerca de 28 novos parcelamentos especiais, todos oferecendo significativas reduções de multas, juros e encargos legais. No entanto, concluiu-se

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59531137.

que o parcelamento, além de não ser um instrumento eficaz para recuperação do crédito tributário, causa efeitos danosos de longo prazo na arrecadação tributária.

- II -

Um segundo ponto sobre o qual gostaria de tecer considerações adicionais diz respeito à questão da governança. Por sugestão de nossa lavra, constante de Declaração de Voto apresentada na apreciação das Contas do Governo Federal relativas ao exercício de 2016, foi acrescida à proposta do então Relator, ilustre Ministro Bruno Dantas, recomendação ao Ministério do Planejamento, Casa Civil e Presidência da República para que consolidassem 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 entendesse viável, as conclusões do grupo de trabalho do TCU encaminhadas aos titulares das pastas.

No Relatório ora apresentado a este Colegiado, o Relator, Ministro Vital do Rêgo, reporta que o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão informou que, conjuntamente com a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério da Fazenda e o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, elaborou minuta de projeto de lei de governança, cujo objetivo é estabelecer para os poderes da União regras de governança que possam garantir que as ações planejadas sejam executadas com vistas a atingirem seus objetivos e resultados de forma transparente, além de estabelecer regras para o planejamento e desenvolvimento nacional, de forma a orientar e organizar o planejamento nacional para o longo, médio e curto prazos.

O Ministério do Planejamento destacou ainda a publicação do Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e a elaboração da Mensagem 468/2017, que encaminhou ao Congresso Nacional o texto do projeto de lei que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Tratou, ainda, o Ministério, das diversas inovações implementadas no PPA 2016-2019 com o objetivo de dar mais transparência às ações do governo e fornecer informações gerenciais aos órgãos setoriais que auxiliam na gestão dos seus compromissos com a sociedade, quais sejam:

- elaboração do Portal "PPA Cidadão", com o objetivo de permitir que o cidadão tenha acesso às informações sobre o PPA e possa acompanhar o Plano por meio de agendas transversais;
- desenvolvimento do Painel do Planejamento, que será disponibilizado para consulta da evolução das metas, indicadores e evolução financeira do PPA; e
- criação das Agendas e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) alinhados às metas e iniciativas do PPA.

O Relatório de Sua Excelência noticia ainda que o Ministério informou também que tem realizado reuniões periódicas com os representantes dos órgãos setoriais, com a finalidade de orientá-los e de colher sugestões de melhoria, que estão sendo incorporadas na medida do possível. Por fim, informou que se encontra em discussão a proposta de revitalização da Biblioteca Digital do Planejamento, com o objetivo de reunir acervo digital contendo os PPAs federal, estaduais e municipais, planos setoriais e documentos relativos ao planejamento governamental, ao desenvolvimento territorial e a outros assuntos que se referem a planejamento.

A Casa Civil, por seu turno, informou sobre a assinatura do Decreto 9.203/2017 e da Mensagem 468/2017, que encaminhou o projeto de lei 9.163/2017, que busca aprovar a lei sobre governança. Por fim, a Casa Civil ressaltou a elaboração, em conjunto com o Ministério da Fazenda; o Ministério do Planejamento; a Controladoria-Geral da União e o Instituto de Pesquisa Econômica

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59531137.

Aplicada, do Guia de Orientação para Análise *Ex Ante* de Políticas Públicas, que tem o objetivo de fortalecimento e disseminação das práticas de avaliação de políticas públicas nos ministérios, órgãos, fundos e demais entidades do Poder Executivo Federal.

Congratulo-me com o Tribunal de Contas da União pela edição do Decreto, bem assim pelo encaminhamento do projeto de lei. E felicito a Corte de Contas ao constatar a internalização do tema da governança em sua atuação cotidiana, diária. Percebo, no Relatório apresentado por Sua Excelência o Ministro-Relator Vital do Rêgo, diversas menções ao termo governança, como por exemplo, quando alude à falta de governança no FIES, ou quando menciona a governança na gestão de portos e hidrovias, ou ainda quando se refere à governança do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), ou mesmo à governança fiscal dos benefícios tributários, notadamente via renúncia de receitas.

Percebo com satisfação, Senhor Presidente, Senhores Ministros, Senhora Procuradora-Geral, que a tese da governança pública que vimos defendendo Brasil adentro, a partir desta cadeira no Tribunal de Contas da União, ganha força e se firma no País.

Tenho a convicção de que a melhoria da governança pública é o caminho para o aprimoramento das Instituições e, consequentemente, para uma melhor solução dos problemas enfrentados pelo País, entre eles o combate à corrupção, a melhoria dos serviços públicos essenciais de saúde, educação, transporte, segurança pública, entre outros.

- III -

Com essas breves considerações, reitero minha aderência à proposta de encaminhamento apresentada pelo eminente Relator, Ministro Vital do Rêgo, a quem mais uma vez saúdo e parabenizo pela excelente relatoria e pela qualidade do trabalho trazido a este Plenário, doravante à disposição do Congresso Nacional e de toda a sociedade brasileira, e voto pela aprovação do projeto de Parecer Prévio submetido ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de junho de 2018.

AUGUSTO NARDES
Ministro

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59531137.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhor Subprocurador-Geral,
Demais autoridades,
Senhoras e senhores.

Nesta oportunidade, o Tribunal de Contas da União exerce pela 83ª (octagésima terceira) vez uma de suas mais relevantes competências, prevista no inciso I do art. 71 da Constituição Federal: apreciar e emitir parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República.

É nesse momento que se faz um balanço das contas públicas e de seu impacto na situação econômico-financeira do Brasil.

As recomendações expedidas ao Poder Executivo, quando implementadas, contribuem de forma significativa para o aprimoramento da gestão financeira do governo federal.

Cito, por exemplo, o Balanço Geral da União, cujas informações vêm se tornando mais confiáveis, em decorrência das correções das falhas e imprecisões apontadas pelo Tribunal, o que permitirá que seja usado como instrumento efetivo de planejamento.

Também recordo que, no período de 2010 a 2014, houve execução irregular do orçamento de investimento das estatais, uma vez que foram feitas despesas sem prévia dotação orçamentária. Essas falhas, que ensejaram inclusive a proposta de rejeição das contas dos exercícios de 2014 e 2015, foram objeto de recomendação e não mais se repetiram.

O trabalho ora apresentado pelo relator é extenso e profundo, motivo pelo qual parabenizo, desde já, não apenas o Ministro Vital do Rêgo, como também a Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) e as demais unidades técnicas envolvidas nesse processo.

O relatório aborda de forma técnica e imparcial os aspectos contábil, econômico, patrimonial e operacional da gestão pública federal. Com base nos resultados encontrados, o Congresso Nacional exercerá seu crivo político sobre as Contas do Presidente da República, na forma estabelecida no art. 49, IX, da Constituição Federal de 1988.

A seguir, tecerei breve comentário sobre alguns tópicos que considero mais relevantes.

Dívida pública

A dívida bruta do governo geral (DBGG), excluído o valor líquido da carteira do Banco Central (Bacen) de títulos do Tesouro (ou seja, títulos do Tesouro menos operações compromissadas do Bacen), vem subindo de forma preocupante, como resultado da incapacidade do País de evitar **deficits** nominais e mesmo primários.

Em 2017, a DBGG atingiu 74% do Produto Interno Bruto (PIB), cerca de R$ 4,9 trilhões, ao passo que, em 2015, representava 65,5% do PIB.

A situação fica ainda mais grave se for considerado o endividamento líquido da Petrobras e da Eletrobras (o que não se faz em razão da alteração metodológica promovida pela Lei 12.377/2010, que alterou a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2010), hipótese na qual a DBGG seria de 78,9% do PIB, contra 70,9% em 2015.

Pelo conceito de dívida líquida do setor público, o qual deduz da dívida bruta os ativos do Governo Central junto a instituições financeiras, dentre outros (como os créditos que o Tesouro possui junto ao BNDES), o endividamento passou de 35,6% do PIB em 2015 para 51,6%, em 2017.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59534224.

De outro lado, é importante frisar que o crescimento da dívida foi parcialmente contido em virtude da redução da Selic, que passou de 13,3% em 2015 para 6,9 % em 2017, bem assim da taxa implícita da dívida líquida do setor público (DLSP), que passou de 29,7% em 2015 para 13,7% em 2017.

Ainda que se alegue que países desenvolvidos possuem níveis de endividamento mais elevados, o que mais preocupa é a trajetória da dívida: a DBGG passou de 51,8% do PIB em 2010 para 74%, em 2017, ao passo que a DLSP 38% do PIB em 2010 para 51,6%, em 2017.

Essa trajetória preocupante decorre não somente dos elevados custos da dívida (taxa implícita de 13,7% em 2017), como da necessidade de financiar os crescentes resultados nominais negativos.

Países desenvolvidos emitem títulos de longa maturidade e conseguem impor ao mercado mundial as taxas de juros determinadas pela autoridade monetária. Em alguns casos, até mesmo taxas reais negativas.

Tal situação não ocorre nos países emergentes, para os quais o mercado somente investe mediante recebimento de um prêmio, de modo a compensar eventual risco.

A consequência dos custos elevados da dívida pública é a menor disponibilidade de recursos para realizar despesas voltadas ao desenvolvimento nacional, como educação e investimentos.

As finanças públicas e os investimentos

Com efeito, a deteriorada situação fiscal do País nos últimos anos resulta no significativo aumento da dívida pública observado. As despesas primárias obrigatórias - em especial pessoal e previdência - são de difícil redução no curto prazo.

Contudo, a situação é ainda mais grave quando se verifica que, num cenário de frustração de arrecadação em decorrência da recessão pela qual passou o Brasil, houve aumento da participação desse tipo de despesa, que passou de 12,99% do PIB em 2013 para 15,64%, em 2017.

Destacam-se as despesas previdenciárias, que respondem atualmente por 53% das despesas primárias obrigatórias e vêm registrando aumentos crescentes, sem a contrapartida no aumento das receitas de contribuição.

Isso, combinado com a queda real das receitas primárias de cerca de 6,6% entre 2015 e 2017, revela um quadro preocupante, pois torna-se evidente a dificuldade de o Poder Público promover os investimentos em infraestrutura necessários para a retomada do desenvolvimento e pode, num horizonte não muito distante, elevar o custo do carregamento da dívida.

Ocorrendo isso, a elevação das despesas financeiras agravará ainda mais o quadro atual, no qual os investimentos representam apenas 2% da execução do orçamento fiscal e da seguridade social (OFSS), ou cerca de R$ 26,2 bilhões, sendo que parte grande deles destina-se exclusivamente ao desempenho das atividades da própria administração (aquisição de equipamentos, prédios etc.).

A execução do orçamento de investimento das empresas estatais, por sua vez, contribuiu com um volume de recursos substancialmente maior que o OFSS.

As empresas estatais do setor produtivo (ou seja, excluídas as empresas do setor financeiro) investiram R$ 50,4 bilhões em 2017, diante de uma previsão orçamentária de R$ 85,4 bilhões. O grupo Petrobras, sozinho, respondeu por 86% desses valores.

Porém, o montante investido em 2017 foi 10,8% menor que o realizado em 2016, o que representou uma redução de cerca de R$ 6,1 bilhões.

É preocupante, contudo, que os investimentos realizados por algumas estatais em seu ativo imobilizado sejam muito inferiores aos aportes financeiros recebidos do Tesouro. Cito, por exemplo, a Infraero, que investiu apenas R$ 0,5 bilhão do aporte de capital de R$ 3,0 bilhões recebidos do Tesouro. Essa situação vem se repetindo desde 2015, segundo o relatório, o que pode significar ***deficits*** *operacionais e eventual alteração do* ***status*** *de estatal independente, o que estaria a exigir a adoção de providências por parte do Poder Público, como a submissão da empresa ao teto*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59534224.

remuneratório do serviço público, na forma preconizada na Constituição Federal, art. 37, § 9º, ou a utilização do Siafi para sua execução orçamentária (§ 6 do art. 48 da Lei Complementar 101/2000).

O Tribunal, por meio do Acórdão 3561/2014-Plenário (relator Aroldo Cedraz) já determinou à Secretaria de Coordenação e Governança das Estatais (Sest) do Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que desenvolvesse metodologia que permita a apuração objetiva do atributo da dependência das empresas estatais em relação ao ente controlador. Esse acórdão foi objeto de posterior monitoramento no TC 030.159/2016-4 (Acórdão 1960/2017-Plenário), do qual fui relator. Veja-se que, até 2017, a Sest não havia avançado no desenvolvimento da mencionada metodologia, de modo que empresas que eventualmente deveriam ser consideradas dependentes podem estar atuando fora dos limites impostos pela Carta Constitucional e pela Lei Complementar 101/2000.

Diante das dificuldades de o Poder Público investir em setores-chave da economia, como no de transportes – cuja paralisia recente trouxe graves entraves para a economia e para o cidadão comum -, é importante avaliar a possibilidade de se adotar medidas para acelerar as concessões públicas, de molde a permitir que o capital privado possa ser utilizado para melhorar a infraestrutura do País e, consequentemente, criar condições para um aumento da produção nacional e do nível de renda da população como um todo.

Renúncia de receitas

Por fim, gostaria de salientar que, a despeito do cenário fiscal adverso, as renúncias de receita ou gastos tributários são extremamente significativas, ainda que tenham sofrido ligeira redução nos últimos dois anos.

A Receita Federal do Brasil projetou, para o ano de 2016, um valor de R$ 263,7 bilhões, o que equivale a 20,8% da arrecadação total ou 4,2% do PIB. É um valor extremamente significativo para um país com crescentes **deficits** primários. E, para 2017, a projeção é de R$ 270,4 bilhões.

Em trabalho recentemente apreciado pelo Plenário (TC 015.940/2017-9), da relatoria do Ministro José Múcio, ficou evidente que as concessões de renúncia de receita são feitas de forma não planejada e seus efeitos não são mensurados devidamente, para fins de avaliação de políticas públicas. Nesse contexto, o relator revelou que 44% dos chamados gastos tributários constantes do demonstrativo elaborado pela Receita Federal do Brasil - ou seja, cerca de R$116 bilhões no ano de 2016 e R$ 118 bilhões, em 2017 -, referem-se a políticas públicas para as quais não existe sequer definição de um órgão gestor responsável pela avaliação dos resultados pretendidos.

Ou seja, deixa-se de arrecadar e institui-se tratamento fiscal mais benevolente para determinados setores (microempresas, Zona Franca de Manaus, área cultural) para supostamente alavancar políticas que não são avaliadas.

E tão grave quanto a falta de avaliação é a inexistência de prazo de vigência para cerca de 85% dos gastos tributários. Ou seja, além de desconhecerem os impactos da renúncia de receita, elas tendem a se perenizar no tempo, o que consolida a concessão de privilégios a determinados grupos sem justificativa técnica.

As renúncias deveriam ser concedidas de forma parcimoniosa e planejada, pois implicam tratamento fiscal mais favorável a determinados grupos em detrimento do restante da sociedade, sobre a qual recaem maior carga tributária, como forma de compensar a perda de arrecadação.

Cito, por exemplo, as entidades classificadas como "filantrópicas", que não recolhem contribuições previdenciárias (renúncia estimada de R$ 10,5 bilhões em 2017), mas cujos empregados são segurados do regime geral de previdência.

Ou seja, há um conflito distributivo latente e apenas a transparência do processo de concessão e avaliação dos resultados permitirá a tomada de decisão do legislador sobre a manutenção ou não da vantagem tributária.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59534224.

Feitas essas considerações, acompanho a proposta de parecer prévio elaborada pelo ilustre relator e louvo, mais uma vez, a qualidade do trabalho apresentado pelo Ministro Vital do Rêgo e pela Secretaria de Macroavalição Governamental.

TCU, Sala das Sessões, 13 de junho de 2018.

BENJAMIN ZYMLER
Ministro

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59534224.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Gostaria, inicialmente, de cumprimentar o E. Relator, Ministro Vital do Rego, 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 2017, 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) configuram procedimento, de extração constitucional, da mais lídima 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.

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. Como relator das contas relativas ao Ministério da Educação, não poderia fugir do tema.

A situação de grave crise fiscal vivida por diversos estados e municípios bem evidencia o cuidado que merecem as contas públicas e a relevância do papel desenhado para os Tribunais de Contas. A situação atual de insuficiência de recursos para o pagamento de salários e proventos de aposentadoria, em muitos rincões da federação brasileira, decorre de um conjunto de fatores complexos, mas, sem sombra de dúvidas, a maior calamidade que se abate sobre a gestão pública é a desmedida propensão a gastar. Gasta-se muito, gasta-se mal, gasta-se sem responsabilidade.

Nessa seara, tem o TCU atuado a contento, cobrando, com rigor, a fiel observância às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal. Lamentavelmente, a criatividade do mau gestor parece não ter limites, haja vista a ânsia em gastar dinheiro público, sem a preocupação de que esse gasto produza ou proporcione, efetivamente, ganhos à população.

No exercício de 2017 relatei o TC 005.506/2017-4, que tratou de representação formulada pelo Ministério Público Federal, Ministério Público do Estado do Maranhão e Ministério Público de Contas do Maranhão, acerca de graves irregularidades na destinação de verbas oriundas de pagamento de precatórios aos municípios que fazem jus a diferenças na complementação devida pela União, no âmbito do extinto Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

Trata-se de exemplo perfeito do descaso dos gestores públicos, que possuem como único norte a realização de gastos, a qualquer custo.

No caso, 110 municípios do Estado do Maranhão firmaram contratos de advocacia, com apenas três escritórios, por inexigibilidade de licitação, por notória especialização, para pleitear diferenças da complementação do Fundef, devidas pela União, referentes ao período de 1998 a 2006, estipulando honorários contratuais correspondentes a 20% do montante dos valores a ser recebido pelos municípios (*ad exitum*), valores que perfariam, aproximadamente, R$ 7 bilhões de reais, sendo que, desse valor, R$ 1,4 bilhão seria, então, destinado ao pagamento dos honorários dos três escritórios contratados.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59530675.

Os escritórios contratados, porém, não intentavam pleitear tais diferenças em juízo, mas buscavam, tão somente, se aproveitar do trânsito em julgado da Ação Civil Pública 1999.61.00.050616-0, ajuizada pelo Ministério Público Federal, em São Paulo, cuja sentença já havia reconhecido o direito dos municípios à complementação dos valores pagos, à época, a menor, pela União.

Nada haveria de complexo ou controverso a ser buscado na via judicial, naquele momento processual, uma vez que a causa já se decidira, não se justificando tamanho desperdício ou esbanjamento de recursos federais, com a contratação questionável de escritórios de advocacia, por inexigibilidade de licitação, nem o pagamento do expressivo percentual de 20% sobre o valor total da condenação que já havia sido obtida pelo MPF.

Fosse o problema limitado à contratação de escritórios de advocacia que cobram taxa de êxito sobre causa já ganha e transitada julgado, o dano seria contornável. Havia indícios, porém, de que os montantes recebidos pelos municípios estavam a ser contabilizados como **outras receitas correntes** e não como receitas do Fundef/Fundeb, dando suporte a que os prefeitos lhes dessem **livre destinação**, comportamento que violaria as regras básicas de destinação dos recursos do Fundeb.

Assomava-se, assim, a tempestade perfeita. Em cenário de restrições fiscais, acenava-se para a possibilidade de livre utilização dos recursos por parte de gestores ansiosos por gastar. E assim aconteceu. Houve diversos relatos de casos em que, assim que depositados, os recursos foram prontamente dissipados ou distribuídos por diversas contas correntes. As destinações foram as mais diversas, asfaltamento, realização de obras, pagamento de pessoal, enfim um sem número de empregos que pouco ou nada tinham a ver com a destinação constitucional desses recursos, muitas vezes sem sequer transitar pelo sistema de execução orçamentária ou pela conta única municipal.

Recentemente, foi a julgamento neste Tribunal, sob a relatoria do Ministro Benjamim Zymler, o TC 023.147/2017-2, que tratou do mesmo tema, agora em relação aos municípios do Estado do Piauí, onde foram relacionados os mais diversos usos desses recursos.

Os danos só não foram maiores porque em muitos casos os órgãos de controle, atuando em forma de rede, conseguiram evitar o desbaratamento total das verbas,

Em síntese, são gravíssimas as irregularidades tratadas nesses processos, uma vez que privam as gerações atuais e futuras do acesso ao ensino qualificado, proporcionado pela União, com a transferência complementar de verbas do Fundeb.

Esse esbanjamento dos recursos, em especial o pagamento de honorários de advogado, com verbas constitucionalmente gravadas com finalidade específica de educação, é ilegal, imoral e inconstitucional, e devem ser tidos como nulos todos os atos que impliquem o desvio desses valores da única finalidade que eles podem albergar, a educação.

II

Outra questão a merecer comentários, em razão de ter sido mencionada no relatório, diz respeito ao monitoramento do Acórdão 2.915/2016-TCU-Plenário, efetuado no TC 023.679/2017-4, que teve por objetivo avaliar as medidas propostas para garantir a sustentabilidade econômico-financeira da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) após a concessão dos aeroportos de Natal/RN, Guarulhos/SP, Viracopos/SP, Brasília/DF, Galeão/RJ e Confins/MG.

Os principais achados de auditoria, apontados na decisão ora monitorada, diziam respeito à intempestividade e implementação parcial das medidas e ausência de proposições, quanto à melhoria da eficiência e produtividade da Infraero, com graves riscos para sua sustentabilidade.

Um dos problemas apontados após a concessão dos Aeroportos de Guarulhos/SP, Viracopos/SP, Brasília/DF, Galeão/RJ, Confins/MG e Natal/RN, foi o significativo excedente de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59530675.

pessoal da Infraero, pois apenas uma pequena fração dos empregados da estatal nesses aeroportos foi aproveitada pelas novas operadoras aeroportuárias.

Em que pese a existência, desde 2012, de programa de desligamento incentivado de empregados, sua eficácia foi pequena, em razão de problemas de desenho e de implementação, em especial, porque a Infraero não dispunha de recursos orçamentários e financeiros suficientes para custear os incentivos dos empregados inscritos nos planos de desligamento.

A situação dos empregados tende a agravar-se com a recente abertura da 5ª rodada de concessões de aeroportos, já iniciada pela Agência Nacional de Aviação Civil.

No processo de monitoramento, a Infraero apresentou ao TCU o Plano de Sustentabilidade que, dentre medidas de redução de custo e reestruturações, prevê revisão dos incentivos e diminuição das restrições relativas a idade e tempo de empresa para inscrição no programa de desligamento.

A informação mais relevante prestada pela Infraero é a de que, com algumas das medidas para recuperação da sustentabilidade já implementadas, a empresa deveria voltar a apresentar resultado **operacional** positivo ainda no exercício de 2017.

A melhoria no resultado operacional efetivamente ocorreu e encontra-se registrada nas demonstrações contábeis da Infraero. Com o aumento das receitas operacionais e redução das despesas, a Infraero reverteu seu desempenho e apresentou lucro operacional da ordem de R$ 505 milhões.

Essa expressiva melhora de desempenho não assegurou, porém, que a empresa obtivesse resultado positivo em suas demonstrações consolidadas. Seu balanço final registrou prejuízo de R$ 1,8 bilhão, influenciado negativamente pelo reconhecimento de perdas decorrentes da participação nas SPEs (R$ 1.189 milhões) e demais provisões de natureza contábil.

Note-se que os investimentos da Infraero, em 2017, foram financiados com recursos do Governo Federal, que aportou cerca de R$ 3 bilhões, em grande maioria para que a Infraero pudesse honrar com os aportes de capital nas Sociedades de Propósito Específico de que participa.

Tem-se, assim, que as decisões de investimento e participação nas SPEs não têm apresentado bons resultados, e que a Infraero não consegue gerar recursos suficientes para fazer frente aos compromissos de investimento, o que permite concluir, ao menos em relação ao exercício objeto das presentes contas, que não foi afastado o risco de que a empresa venha a se tornar dependente do Tesouro Nacional.

São essas as considerações que tinha a fazer.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de junho de 2018.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Ministro

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59530675.

DECLARAÇÃO DE VOTO
Contas do Governo 2017

Inicialmente, louvo o eminente Ministro Vital do Rêgo pela condução do trabalho trazido a este Plenário e registro, desde já, minha concordância com a proposta de encaminhamento apresentada por Sua Excelência.

A evolução contínua da atuação do TCU na análise das prestações de contas da Presidência da República tem provocado mudanças relevantes na gestão contábil, orçamentária, financeira e patrimonial do País. Conforme demonstrado no decorrer do processo em tela, as considerações e recomendações proferidas por esta Casa, ano após ano, têm contribuído de forma significativa para o aprimoramento de práticas, processos e ferramentas em uso na Administração Pública.

Tenho plena convicção de que o caminho rumo a um Brasil mais justo, com contas mais equilibradas, passa, necessariamente, pela transformação digital do Estado e pela adoção da tecnologia da informação como meio para oferta de serviços inteligentes, integrados e alinhados às necessidades e expectativas da população. Quanto a isso, devo reconhecer os avanços promovidos pelo Governo Federal nos últimos quatro anos, respondendo às provocações iniciadas por esta Corte em 2015, com o movimento Brasil 100% Digital.

É com esse intuito, portanto, de dar continuidade à oferta de insumos para a melhoria das políticas e dos serviços públicos, que peço vênia aos nobres colegas para apresentar minhas breves considerações sobre três pontos específicos.

Começo, pelo assunto de maior visibilidade e interesse para a sociedade: a formulação e a execução de políticas públicas. Conforme se verifica no relatório, nossas equipes avaliaram dez programas temáticos do Plano Plurianual (PPA), todos com impacto significativo na prestação de serviços e no desenvolvimento social.

Constatou-se que 45% das metas analisadas apresentaram problemas graves de qualidade e confiabilidade, que certamente colocam em risco o alcance dos resultados pretendidos pelo governo e esperados pelo cidadão. A título de exemplo, cito algumas das falhas observadas:

- definições genéricas, sem identificação clara do objetivo que se pretende alcançar;
- metas não realistas, por não considerar limitações existentes ou prazos de execução;
- ausência de linha de partida e de ponto de chegada objetivamente definidos; e
- precariedade na coleta e no monitoramento dos dados.

Aos pontos elencados acima, soma-se a definição de metas a serem atingidas somente ao final do período de quatro anos, sem índices anuais intermediários, questão já ressaltada pelo TCU como limitação desde o PPA 2012-2015.

Em resumo, pela falta de uma cultura séria de planejamento, o que se percebe é que o governo inicia cada novo exercício sem saber exatamente os resultados que as políticas públicas devem obter no período e, em muitos casos, sem compreender corretamente sequer a linha de base

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59532871.

para sua intervenção. Com isso, o monitoramento da execução e o alcance dos objetivos são dificultados.

Trata-se, portanto, de impropriedade que considero da maior relevância e que, infelizmente, não constitui novidade, visto que o assunto já havia sido abordado em termos semelhantes quando da análise das Contas do Governo relativas ao ano de 2016.

No que diz respeito aos benefícios tributários, o montante de R$ 270 bilhões em renúncia de receitas em 2017, por si só, já chama a atenção diante de um déficit primário de R$ 119 bilhões no mesmo período. A situação torna-se ainda mais alarmante quando se constata que as novas desonerações concedidas naquele ano tiveram um impacto imediato projetado em apenas R$ 0,7 bilhão, porém com estimativas de R$ 18,7 bilhões, em 2018, R$ 21,1 bilhões, em 2019, e R$ 23,8 bilhões, em 2020.

O que se nota, portanto, é uma forte tendência de aumento progressivo dos gastos tributários na última década, ao mesmo tempo em que observamos a deterioração abrupta do resultado primário da União a partir de 2015.

Este Tribunal tem feito a sua parte para tentar evitar que os prejuízos para a população tornem-se ainda maiores. Foi o que ocorreu, por exemplo, na auditoria da dívida pública, que resultou no Acórdão 1.084/2018, prolatado em março último. Naquela ocasião, esta Corte já manifestara sua preocupação com o aumento do nível de endividamento do governo central, que já supera em mais de quatro vezes a receita corrente líquida, em termos anuais.

A título de exemplo dos efeitos dos sucessivos déficits orçamentários dos últimos anos, podemos observar a situação dos fundos para custeio de empréstimos e financiamentos concedidos por instituições financeiras oficiais de fomento. Na maioria dos casos, conforme consta da prestação de contas apresentada a este Tribunal, o montante líquido executado em 2017 foi muito inferior ao originalmente previsto, o que tem reflexos diretos na redução da capacidade de investimento de recursos públicos na promoção do desenvolvimento econômico e social.

Dentre os diversos casos do gênero, faço questão de destacar o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, operado pela Finep para apoiar atividades de inovação e pesquisa em empresas e instituições científicas e tecnológicas, incluindo o desenvolvimento de projetos e a formação, capacitação e fixação de recursos humanos qualificados na área de ciência e tecnologia. Em 2017, de uma dotação prevista inicial de R$ 899 milhões, mais de 60% foram restituídos ao Tesouro Nacional.

Portanto, ao passo que países desenvolvidos chegam a investir mais de 10% do seu Produto Interno Bruto em iniciativas de pesquisa e inovação, o que se nota é que o principal fundo federal destinado a esse fim contava com alocação inicial de 0,013% do PIB, sendo que o montante efetivamente investido ao final do exercício foi de apenas 0,005% do PIB.

Preocupa-me ainda mais, e em termos mais amplos, a questão do financiamento voltado para a redução das desigualdades regionais, que foi tema de intenso debate em evento que realizamos na semana passada, com a participação dos Ministros da Fazenda e da Integração Nacional, bem como de parlamentares e outros especialistas e interessados no assunto.

Nesse aspecto, além da baixa alocação de recursos aos fundos de desenvolvimento (FDNE, FDCO e outros), cabe ressaltar que também os números das receitas de renúncias revelam um profundo desequilíbrio regional. Ao analisar os gastos tributários de natureza social, associados

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59532871.

às funções Assistência Social, Saúde, Trabalho, Educação, Cultura, Direitos da Cidadania, Habitação e Desporto e Lazer, constata-se que os benefícios alocados à Região Nordeste correspondem a 38,5% da média do país, quantificada em R$ 571,00 por habitante.

Por fim, ressalto a importância da superação da dicotomia entre interesses do governo e do Estado. Em muitos casos, decisões são tomadas com foco no atendimento de demandas pontuais ou na resolução de problemas emergenciais, sem levar em consideração os efeitos potencialmente danosos sobre a sustentabilidade orçamentária e a saúde financeira do nosso País no médio e longo prazos.

A esse respeito, reitero o que tenho dito neste Plenário em tantas ocasiões: 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. Em particular, com o uso de modelos analíticos e preditivos habilitados pela inteligência artificial, temos plenas condições de compreender de forma precisa a situação atual e projetar cenários futuros que possam levar o Brasil, com segurança, à condição de uma economia 100% produtiva, com justiça social e respeito à cidadania, valores que considero essenciais a uma verdadeira democracia.

Com essas considerações, reitero minha concordância com as conclusões do eminente Relator, Ministro Vital do Rêgo, a quem parabenizo pela condução dos trabalhos, e estendo meus elogios à equipe técnica do Gabinete de Sua Excelência, à Secretaria de Macroavaliação Governamental e às demais unidades do Tribunal envolvidas nessa análise, pela relevância e precisão das informações trazidas à consideração deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, 13 de junho de 2018.

AROLDO CEDRAZ DE OLIVEIRA
Ministro

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59532871.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Reafirmando as características que lhes são peculiares, o Ministro Vital do Rêgo traz ao Colegiado um trabalho marcado pela excelência, moldado na clareza, na ponderação e na profundidade do tratamento que conferiu a cada um dos assuntos constantes das contas prestadas pelo Presidente da República. Congratulo-me com o Relator por seu labor em transformar dados tão complexos em informações facilmente inteligíveis.

Com satisfação, observo que o relatório destaca o aperfeiçoamento da transparência da situação das contas públicas, com grande aderência dos órgãos e entidades às soluções demandadas pelo Tribunal de Contas da União, sobretudo nas contas dos exercícios de 2014 a 2016.

O quadro geral das contas públicas, no entanto, permanece bastante preocupante em face do grande desequilíbrio fiscal ainda presente, com o comprometimento da capacidade de investimento do País, e, quiçá, no médio prazo, com a insustentabilidade dos atuais níveis de atendimento dos programas sociais.

Neste cenário, destaco a existência de oportunidades para a redução dos déficits públicos a partir do aperfeiçoamento dos mecanismos relacionados ao acompanhamento e à avaliação de renúncias tributárias. O Demonstrativo de Gastos Tributários relativo a 2017, encaminhado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, projeta o valor de R$ 270,4 bilhões como renúncia tributária, para uma arrecadação de R$ 1,34 trilhão, ou seja, uma renúncia equivalente a 20,15% da receita arrecadada. No entanto, apesar da indiscutível materialidade, auditorias realizadas por este Tribunal identificaram fragilidades na estrutura da gestão das políticas públicas financiadas mediante a renúncia de receitas, que vão da ausência de normatização de seu processo de instituição até a ausência de acompanhamento e de avaliação dos resultados advindos da renúncia. Quase a metade destes gastos tributários se refere a políticas públicas para as quais não existe a definição de um órgão gestor responsável pela avaliação dos resultados pretendidos, ou seja, o governo deixa de arrecadar mais de uma centena de bilhão de reais sob o pretexto de alavancar políticas para as quais sequer cogita mensurar sua repercussão. Repito, nesta ocasião, a afirmação que fiz recentemente em processo de minha relatoria, de que as renúncias de receitas permanecem como uma face obscura da política fiscal, que pode albergar práticas anacrônicas em prol de segmentos específicos, não necessariamente associadas ao interesse público, em vista da quase completa ausência de avaliações que possibilitem afirmar a existência de impactos positivos advindos de sua implementação.

Como agravante, observo que as renúncias de receitas não beneficiaram, com a mesma intensidade, as diversas regiões do território brasileiro e não vêm contribuindo para a redução das disparidades regionais e sociais, princípio insculpido na Carta Magna. Considerando-se exclusivamente os gastos tributários de natureza social, ou seja, aqueles relacionados às funções Assistência Social, Saúde, Trabalho, Educação, Cultura, Direitos da Cidadania, Habitação e Desporto e Lazer, as regiões Norte e Nordeste se valeram de renúncias de receita **per capita** inferiores àquelas das regiões Sudeste, Centro-Oeste e Sul, situando-se bem aquém da média nacional. A renúncia **per capita** nessas funções, relativa às duas regiões que apresentam os menores indicadores econômicos e sociais do País, ficaram em patamares inferiores a 25% dos alcançados pela região Sudeste e a menos de 40% dos valores referentes às regiões Sul e Centro-Oeste.

As renúncias de receita não têm, portanto, sido utilizadas majoritariamente em prol das regiões que apresentam os menores indicadores econômicos e sociais, transformando-se em novo vetor do aumento das desigualdades.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59530623.

Feitas estas ponderações, parabenizo, uma vez mais, o Relator pelo trabalho apresentado e acompanho integralmente o parecer que ora submete a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de junho de 2018.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Ministro

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59530623.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Cumprimento o ministro Vital do Rêgo 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 o cumprimento desta importante competência outorgada pela Constituição Federal a esta Corte de Contas.

Pela 83ª vez, o Tribunal desempenha a nobre missão de emitir parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Presidente da República, atendendo aos anseios e necessidades da sociedade pelo melhor uso possível dos recursos públicos e por transparência sobre a gestão pública.

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, ressalto alguns pontos que, pessoalmente, considero de grande importância e que estão a merecer acompanhamento mais detido por parte dos órgãos de controle e dos próprios gestores governamentais.

O primeiro reporta-se às políticas de renúncia fiscal adotadas pelo Governo Federal. O relatório menciona diversas auditorias realizadas por esta Corte que apontaram irregularidades e descumprimento de exigências para renúncia de receitas tributárias relacionadas às áreas social e de desenvolvimento, de relatoria dos ministros José Múcio e Augusto Nardes.

Destaco as irregularidades identificadas nas auditorias sobre a Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social (Cebas) na área de saúde, educação e assistência social, que podem levar a concessão de incentivos fiscais sem realização de estudos que demonstrem se os benefícios sociais ou econômicos esperados justificam a perda de arrecadação.

Essa certificação, instituída pela Lei 12.101/2009, tem como objetivo conceder isenção de contribuições para a seguridade social e permitir às entidades que atendem aos requisitos normativos a celebração de parcerias com o poder público.

É preocupante, porém, que tal ação pública, que abre mão de arrecadação de receitas em prol de ações que deveriam fornecer apoio a indivíduos, a famílias e à comunidade no enfrentamento de suas dificuldades, não atinja essa finalidade tão nobre.

Com este quadro, tenho por apropriadas as recomendações proferidas no relatório, bem como o alerta emitido ao Poder Executivo com a finalidade de aperfeiçoar a gestão dos benefícios tributários.

Outro tema que reputo de extrema relevância, em face da grave crise fiscal vivida pelo País, refere-se ao alerta emitido ao Poder Executivo quanto ao risco iminente e significativo de descumprimento do limite de gastos criado pela Emenda Constitucional 95/2017.

O dispositivo constitucional que estabeleceu o Novo Regime Fiscal instituiu um rígido mecanismo de controle de gastos, com a finalidade de equilibrar as contas públicas. Entretanto, o relatório das Contas de Governo identificou que, embora tenha sido respeitado o limite estipulado para o exercício de 2017, o ritmo atual de aumento das despesas obrigatórias, em especial das previdenciárias e com pessoal, poderá fazer com que, em pouco tempo, os recursos federais sejam insuficientes para custear até mesmo despesas essenciais à oferta de serviços públicos.

A análise feita pela Semag concluiu que, caso os dispêndios continuem a evoluir no ritmo atual, as despesas discricionárias, que incluem programas da saúde e da educação, investimentos e manutenção dos serviços públicos, entre outros itens, teriam que ser completamente anuladas até março de 2024 para que o teto de gastos estabelecido pela Emenda Constitucional fosse respeitado. Como tal condição não pode ser atendida sem total paralisação das atividades da Administração

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59514747.

Pública Federal, o limite poderá ser ultrapassado já em 2020, quando as despesas teriam que ser reduzidas à metade das realizadas em 2017.

Ante tal cenário, corroboro o alerta ao Poder Executivo Federal sobre a urgente necessidade de reformas estruturais nas finanças da União, com o propósito de estabilizar, no curto prazo, as despesas obrigatórias e, com isso, não paralisar o fornecimento de serviços públicos essenciais.

Por fim, julgo importante também destacar um dos principais resultados da auditoria financeira realizada no Balanço Geral da União: a abstenção de opinião de auditoria sobre a confiabilidade e a transparência do crédito tributário registrado na Receita Federal, provocada por sonegação de informações e que acarreta falta de transparência sobre a política de gestão daquele crédito. Consoante pacífico entendimento desta Corte, a alegação de sigilo fiscal não pode obstruir o controle externo constitucionalmente atribuído a esta Casa, sob pena de afronta ao art. 87 da Lei 8.443/1992 e comprometimento da verificação da conformidade da atuação do Governo Federal com as normas que a regem.

Com essas considerações, renovo meus elogios ao eminente relator e a todos que contribuíram para a confecção do trabalho por ele apresentado e voto pela aprovação do projeto de Parecer Prévio submetido à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de junho de 2018.

ANA ARRAES
Ministra

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59514747.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Não raro, o eminente Ministro Vital do Rêgo nos brinda com excepcionais trabalhos como este. Por isso, inicio rendendo cumprimentos ao Relator, ao seu Gabinete, à Secretaria de Macroavaliação Governamental e aos demais servidores desta Casa que empreenderam esforços para o atendimento a uma das mais nobres e republicanas competências do Tribunal de Contas da União.

Como Relator da Prestação de Contas do Presidente da República de 2016, apreciada em 2017, sou testemunha da singularidade deste instrumento de controle externo, em especial por sua capacidade de lançar luz sobre questões que outros trabalhos de fiscalização ou controle social são incapazes de fazer.

No essencial, manifesto minha anuência ao Relatório, suas conclusões, ressalvas e pertinentes alertas, salvo quanto à proposta de expedição de ressalva e nova recomendação, nesta oportunidade, acerca da apuração e divulgação do passivo dos militares inativos (itens 2.13 e 1.1.20 do Parecer Prévio, respectivamente).

Rememoro que, por ocasião da apreciação das últimas Contas de Governo, de minha relatoria, este Plenário endereçou recomendação à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Defesa para que, com vistas a garantir a transparência e a necessária previsibilidade de gastos, elaborasse projeções de despesas orçamentárias com os militares inativos, anualmente, para os próximos setenta e cinco anos, fazendo-as constar das notas explicativas das demonstrações contábeis consolidadas da União.

Já quanto aos números apresentados em 2018, o presente trabalho revela que foram alcançados importantes avanços, sendo desnecessária ressalva específica quanto à matéria (item 2.13 do Parecer Prévio). As notas explicativas dos balanços passaram a apresentar projeção orçamentária das despesas com militares inativos para o prazo de vinte anos. Naturalmente, ainda há espaço para aprimoramento da metodologia, em especial no que tange ao prazo e às premissas de cálculo adotadas.

Mas, ao receber os representantes do Ministério da Defesa em meu Gabinete, fui informado que o tema continua em constante evolução e que serão desenvolvidos critérios técnicos específicos para o assunto, considerando as particularidades da carreira militar.

Dessa forma, julgo que o assunto pode ser encerrado neste momento, sem prejuízo de que a matéria seja reapreciada por este Tribunal, quando pertinente, a fim de verificar se foi encontrada solução contábil de acordo com os princípios e boas práticas que orientam a elaboração de balanços públicos.

A par disso, destacarei dois pontos merecedores da mais detida atenção por parte dos órgãos de controle e, principalmente, dos gestores governamentais.

A primeira questão que se impõe é a atual fragilidade dos instrumentos de planejamento vigentes, em especial o Plano Plurianual (PPA). É sabido que esta Corte já expediu inúmeros acórdãos com determinações e recomendações ao Poder Executivo, por meio do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, acerca dos problemas metodológicos deste instrumento constitucional de planejamento.

O tema também tem sido recorrente nas últimas Contas de Governo, que destacaram, apenas a título de exemplo: (i) a falta de conexão entre a dimensão estratégica e a dimensão tática do PPA; (ii) a inexistência de indicadores para monitoramento da dimensão estratégica do PPA; (iii) a ausência de valores esperados ao final do quadriênio para os indicadores dos programas temáticos, de forma a avaliar a dimensão tática do PPA; (iv) a ausência de valores anuais de referência para as metas; e (v) que o PPA exerce papel meramente indicativo e políticas previstas no plano não são priorizadas no momento da elaboração da LOA.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59531106.

Deste Relatório, extraio que as recomendações do Acórdão 782/2016-TCU-Plenário (relator Ministro José Múcio Monteiro) ainda continuam em atendimento para incorporação ao próximo PPA. Dentre elas, há comandos no sentido da construção de indicadores para a dimensão estratégica, da definição de valores esperados para os indicadores e de estabelecimento de parâmetros anuais para as metas.

Outras questões apontadas na decisão foram a ausência de informações sobre o custo das metas, a falta de sinergia entre o PPA e os planos setoriais e a necessidade de compatibilizar o PPA com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Agenda 2030 das Nações Unidas, em virtude de assinatura, pelo Brasil, de compromisso internacional.

Em resumo, da maneira como está posto, o Plano Plurianual não produz comprometimento com resultados e não permite que sua efetividade seja adequadamente mensurada. Mesmo assim, este Relatório evidencia que foram raros os resultados concretos, limitando-se o Ministério a realizar ajustes pontuais de procedimentos, sem, de fato, aperfeiçoar a metodologia. Portanto, apesar de todo o esforço empreendido pelo Tribunal sobre o tema, a conclusão se mantém: a estrutura do PPA carece de profunda revisão.

Não por acaso, a dimensão estratégia nacional encontra-se relegada ao acaso e o país parece não saber em que direção navega, isto é, quais são seus reais objetivos de longo prazo, os meios e as etapas intermediárias para alcançar as grandes diretrizes nacionais. Por outro lado, a oportunidade de modificar esta realidade se avizinha, pois em 2019 serão desempenhados os trabalhos preparatórios do novo ciclo de PPA com vigência de 2020 a 2023.

Considerando que este cenário está devidamente registrado nestas Contas de Governo e já foi objeto de acórdãos do Tribunal, o que evidencia estarmos atentos à questão, propus reforçá-la por meio da inclusão de **recomendação** dirigida ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão no sentido de, ao realizar os trabalhos de formulação do PPA 2020-2023, aperfeiçoar a metodologia de planejamento à luz das recomendações externadas por este Tribunal nas últimas Contas de Governo e trabalhos de fiscalização, a exemplo dos Acórdãos 782 e 948/2016-TCU-Plenário.

Outro tema que traz grande perplexidade ao leitor é o quadro fiscal brasileiro. Os números demonstram que a capacidade de gestão do Estado está cada vez mais comprimida entre a contínua queda da receita primária, de um lado, e as inflexíveis despesas de execução obrigatória, de outro. Destaque também deve ser dado à tendência de crescimento expressivo das despesas vinculadas à Previdência Social. Este é o cenário que engessa cada vez mais o orçamento e assombra a saúde fiscal.

A conjuntura vigente é inegavelmente de arrefecimento da economia, o que limita as tentativas de elevação de receitas, combinada com o esgotamento da capacidade de redução de despesas discricionárias. Diante disso, dentro de poucos anos e se nada for feito, não haverá mais outra realidade que não o déficit fiscal perene, o que é inadmissível.

Desse modo, enquanto não for capaz de realizar verdadeiras reformas estruturais, é imperioso que o Poder Executivo trabalhe com determinação e sinceridade na revisão e extirpação de benefícios fiscais indiscriminados.

Sobre essa matéria me permito aprofundar. Em 2017, referidos benefícios atingiram o montante aproximado de **R$ 354 bilhões**, ou 5,4% do PIB, enquanto o **déficit primário foi de R$ 119,4 bilhões**. Assim, por pior que seja o déficit fiscal verificado, o volume de privilégios é, espantosamente, **três vezes maior.** Veja-se, então, que algum esforço de revisão do Poder Executivo sobre o tema certamente trará grande alento para as finanças públicas.

Quando relatei as Contas de Governo de 2016, neste Plenário há cerca de um ano, fiz questão de tratar das novas renúncias de receitas, pois, em que pese o preocupante cenário fiscal, mais

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59531106.

benesses seguiam sendo aprovadas por meio de leis e medidas provisórias. E mais, com o agravante de não cumprirem as regras de responsabilidade fiscal.

Ficou constatada no exercício de 2016 a aprovação de concessão ou ampliação de benefícios tributários sem atendimento aos requisitos definidos no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e nos arts. 113 e 114 da Lei 13.242/2016 (LDO/2016), que tratam, de forma geral, da necessidade de projeção do impacto orçamentário-financeiro e da demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária ou, alternativamente, que foram previstas medidas de compensação da perda de receita. Naquela ocasião, os achados motivaram a aposição de ressalva e a emissão de alerta ao Poder Executivo.

A situação volta a se repetir no exercício de 2017, ora em análise, com agravantes. Enquanto em 2016 foram editadas **cinco** espécies legislativas para concessão de benefícios fiscais, sendo que nenhuma havia obedecido à LDO aplicável, e **quatro** haviam descumprido o art. 14 da LRF, em 2017 foram editadas **seis** normas concessivas de benefícios fiscais, sendo que **nenhuma** cumpriu os artigos aplicáveis da LRF e da LDO.

Ora, o Poder Executivo parece desconsiderar os alertas e ressalvas desta Corte. Além de as novas renúncias penalizarem a obtenção de resultados primários positivos, cada vez mais distantes, não há preocupação em planejar seus impactos ou adotar medidas mitigadoras da perda de receitas. A julgar pelas notícias veiculadas na imprensa recentemente, não seria muito ousado prever que o mesmo será constatado ao final do exercício de 2018.

Parece-me, senhores Ministros, que no Brasil o privilégio é a norma. Enquanto grupos empoderados obtêm benefícios para si, o restante paga a conta. Se em outros países o tratamento diferenciado é a exceção, neste país é parte da própria regra.

Justificam-se essas medidas a partir de valores que supostamente beneficiariam a sociedade (por exemplo, melhoria do nível emprego, da renda, crescimento da economia etc.), mas o que sabemos é que muitas vezes atendem a interesses muito bem situados. Em ambientes mais republicanos, todos receberiam do Estado tratamento similar.

A verdade é que, nesse assunto, tateamos completamente no escuro. São tantos grupos de interesse conseguindo benesses estatais pontuais que não sabemos ao certo quem está ganhando e quem está perdendo com essa política generalizada de "barganhas fiscais". Quem perde com certeza é o espírito republicano que deveria predominar, o qual preconiza igualdade de tratamento nas relações com o Estado.

Diante desse contexto, é imperativo que joguemos mais luz sobre essas operações, tanto para dar-lhes maior transparência quanto para podermos verificar se, de fato, estão sendo alcançados os resultados que foram projetados.

Faço esta ponderação como estímulo para que o Tribunal comece a meditar sobre providências mais contundentes sobre o tema renúncia de receitas em breve, caso a situação não se reverta.

Para o momento, entendo que devamos iniciar tal reflexão mediante **recomendação** ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão para que, em conjunto com o Ministério da Fazenda e a Casa Civil da Presidência da República, constitua grupo de trabalho com vistas à formulação de metodologia de análise custo-efetividade dos mecanismos de renúncias tributárias, financeiras e creditícias em vigor, com o objetivo de verificar se tais benefícios alcançam os fins aos quais se propõem, considerando a avaliação da eficiência, eficácia e efetividade dos programas ou projetos que utilizam recursos renunciados em decorrência de benefícios fiscais *vis à vis* os custos que geram à sociedade.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59531106.

Encerro frisando o nível de independência, tecnicismo e postura construtiva dos servidores e autoridades que trabalharam nesta Prestação de Contas do Presidente da República de 2017, o que honra a existência desta Corte e justifica a confiança que o povo brasileiro precisa depositar nas instituições. Sinto-me convicto de estar contribuindo para o incremento dessa credibilidade.

Que os subsídios ora registrados sejam encaminhados ao Congresso Nacional e disponibilizados à sociedade de modo a contribuir para que a gestão fiscal retome o trilho da responsabilidade.

Feitas essas considerações, reafirmo meu apoio às conclusões e propostas do eminente Ministro Vital do Rêgo.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de junho de 2018.

BRUNO DANTAS

Ministro

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59531106.

ACÓRDÃO Nº 1322/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.535/2018-4.
1.1. Apenso: 012.351/2017-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Contas do Presidente da República.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão: Presidência da República (vinculador).
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos relativos à apreciação conclusiva sobre as Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2017, sob a responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Michel Miguel Elias Temer Lulia;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Extraordinária do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 71, inciso I, da Constituição Federal, nos arts. 1º, inciso III, e 36 da Lei nº 8.443/1992, nos arts. 1º, inciso VI, 221, 223 e 224 do Regimento Interno do TCU, aprovado pela Resolução-TCU nº 246, de 30/11/2011, em aprovar o Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República, na forma do documento anexo.

10. Ata n° 21/2018 – Plenário.
11. Data da Sessão: 13/6/2018 – Contas do Presidente da República.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1322-21/18-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, José Múcio Monteiro, Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo (Relator).
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59508680.