

## 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 parabênizo 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.

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

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

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, conseqüentemente, 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 parablenizo 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