

VOTO

Trata-se de acompanhamento destinado a avaliar as medidas adotadas pelos órgãos sujeitos à Emenda Constitucional 95/2016 (Novo Regime Fiscal ou “Teto de Gastos”) para seu cumprimento nos exercícios de 2019 a 2022, tendo em vista, especialmente, o iminente término do período de compensação financeira de despesas pelo Poder Executivo, previsto no art. 107, §§ 7º e 8º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

2. Como sabido, a Emenda Constitucional 95, de 15/12/2016, instituiu o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, com vigência por vinte exercícios financeiros. São fixados 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.

3. Em síntese, foi estabelecido como teto de gastos, em 2017, as despesas primárias pagas no exercício de 2016, corrigidas em 7,2%. O valor resultante do limite de cada ano deverá ser corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para efeito de cálculo do limite de gastos do ano subsequente.

4. Com vistas ao alcance do objetivo da fiscalização, foram formuladas as seguintes questões de auditoria:

a) quais são as projeções das despesas primárias sujeitas ao limite de gastos instituído pela EC 95/2016 para os anos de 2019 a 2022?

b) quais as medidas a serem eventualmente adotadas para garantir o cumprimento do teto constitucional de gastos em 2019 (período com possível compensação) e nos anos subsequentes?

5. O relatório produzido pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) informa que os órgãos e poderes sujeitos à EC 95/2016 planejam cumprir o teto de gastos nos exercícios de 2019 a 2022, por meio da contenção das despesas com pessoal e discricionárias, além de medidas de racionalização administrativa.

6. No que concerne ao Poder Executivo, foi observado que o crescimento acima da inflação das despesas com benefícios previdenciários poderá resultar, se mantida a tendência, em forte compressão das despesas discricionárias.

7. Além disso, os órgãos foram instados a apresentar eventuais riscos que possam afetar o cumprimento do teto nos exercícios de 2021 em diante, cujas respostas foram consolidadas em anexo transcrito no Relatório que precede esta decisão.

8. Em razão das constatações, foram propostos alertas e recomendação aos órgãos sujeitos à EC 95/2016, às Casas Legislativas e à Casa Civil da Presidência da República. A Semag optou por não propor medidas em relação ao risco de compressão das despesas discricionárias pelos gastos previdenciários, dada a tramitação avançada da PEC 6/2019, que trata da reforma do sistema de previdência social, cuja esperada aprovação deve amenizar o problema.

9. Ademais, foi proposto o encaminhamento do rol descritivo de medidas de racionalização administrativo-financeira para todos os órgãos sujeitos à EC 95/2016, como forma de compartilhamento de boas práticas para atingimento dos objetivos do Novo Regime Fiscal.

10. Anuo aos exames e conclusões da Semag, cujos fundamentos adoto como razões de

decidir, exceto com relação à expedição de alerta. Dada a importância do tema e atual cenário fiscal brasileiro, considero pertinente tecer observações complementares.

11. Como visto, as questões de auditoria foram essencialmente prospectivas, com vistas a avaliar o impacto financeiro futuro de medidas atualmente em curso nos órgãos sujeitos à EC 95/2016 para cumprimento do Teto de Gastos.

12. A análise considerou que, até o encerramento do exercício de 2019, eventual extrapolação do teto por qualquer dos órgãos mencionados poderá ser compensada pelo Poder Executivo, cedendo-lhes uma margem do limite total a que está sujeita a União, nos termos do art. 107, §§ 7º e 8º, do ADCT.

13. Dito de outra forma, esta fiscalização buscou examinar se, por meio das medidas atuais e após a acomodação e compensação inicial entre órgãos nos três primeiros exercícios, existe razoável perspectiva de não extrapolação dos limites de despesas primárias impostos aos órgãos e Poderes a partir do exercício de 2020.

14. Com esse cenário em vista, observou-se que a Lei Orçamentária Anual de 2019, considerando a soma dos valores dotados para todos os órgãos, autorizou despesas em valores iguais ao limite de gastos instituído pela EC 95/2016. No entanto, com exceção do Poder Executivo, autorizou despesas individuais acima dos respectivos tetos de cada órgão. Ou seja, valeu-se do mecanismo previsto nos §§ 7º e 8º do art. 107 do ADCT para compensar o excesso de gastos autorizados para os demais órgãos com uma redução da dotação do Poder Executivo, sem que isso tenha se constituído em descumprimento da EC 95/2016. Essa possibilidade de compensação, como frisado, perdurará apenas nos três primeiros anos de vigência da emenda (2017 a 2019).

15. Em passo seguinte, foram analisadas as projeções de crescimento das despesas primárias sujeitas ao limite de gastos da Emenda, em valores correntes, nos anos de 2019 a 2022. Nos exercícios posteriores, em que não haverá novas compensações entre Poderes, todas as despesas estimadas pelos órgãos tendem a convergir para o teto da EC 95/2016, ou seja, todos os órgãos estão prevendo cumpri-la.

16. A análise dos gráficos individualizados constantes do Relatório revela, ainda, que alguns órgãos (Justiça Militar, Justiça do Trabalho, Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, Câmara dos Deputados, Supremo Tribunal Federal, Ministério Público da União, Conselho Nacional do Ministério Público e Defensoria Pública da União) preveem redução das despesas totais em razão da diminuição estimada nas despesas com pessoal. E, especificamente em relação ao exercício de 2020, as projeções informadas pelos órgãos são compatíveis com os valores constantes do respectivo Projeto de Lei Orçamentária Anual.

17. Alguns órgãos, entretanto, apresentam previsão de cumprimento do teto de gastos, nos anos que sucedem a 2019, por meio da forte compressão das despesas discricionárias, especialmente as relacionadas a investimentos. No comparativo de 2019 e 2022, a Justiça do Trabalho prevê reduzir seus investimentos de R\$ 580,3 milhões para R\$ 34,4 milhões e o Conselho Nacional de Justiça deve reduzir investimentos de R\$ 30,3 milhões, em 2019, para apenas R\$ 6 milhões em 2022, em valores correntes.

18. Além das projeções de despesas, os órgãos apresentaram os ajustes que estão promovendo para efeito de enquadramento das despesas aos limites da EC 95/2016, os quais foram consolidados no Anexo IV do precedente Relatório. Como forma de compartilhamento de boas práticas para atingimento dos objetivos da Emenda, acolho a proposta da Semag de envio do referido rol descritivo a todos os órgãos discriminados na EC 95/2016.

19. Ademais, esses foram instados a apresentar os eventuais riscos relacionados ao cumprimento do teto nos exercícios seguintes. Entre as respostas encaminhadas, destacam-se, mormente, a hipótese de aprovação de leis de criação de cargos e reestruturação de carreiras e a

aprovação de um novo aumento do teto remuneratório constitucional.

20. Com relação a esse ponto, a Semag propõe a expedição de alerta com fundamento no art. 59, § 1º, inciso V, da LRF, nos seguintes termos:

- a) aos órgãos sujeitos à Emenda Constitucional 95/2016 e, em especial, ao Congresso Nacional e à Casa Civil da Presidência da República, que o encaminhamento e a aprovação de leis que criem ou alterem despesa obrigatória devem estar acompanhados da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, de modo a caracterizar que a sua aprovação não comprometerá o cumprimento do teto constitucional de gastos, nos termos do art. 113 da EC 95/2016;
- b) ao Supremo Tribunal Federal, à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e à Casa Civil da Presidência da República que eventuais aumentos no teto remuneratório constitucional podem dificultar o cumprimento do teto de gastos da EC 95/2016.

21. Embora seja nobre o intento da Semag, entendo que estamos tratando de riscos, ou seja, eventos futuros incertos que podem impactar os objetivos da EC 95/2016. Não se trata, portanto, da hipótese prevista no art. 59, § 1º, inciso V, da LRF, relativa a fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas, já que riscos não se confundem com fatos consumados.

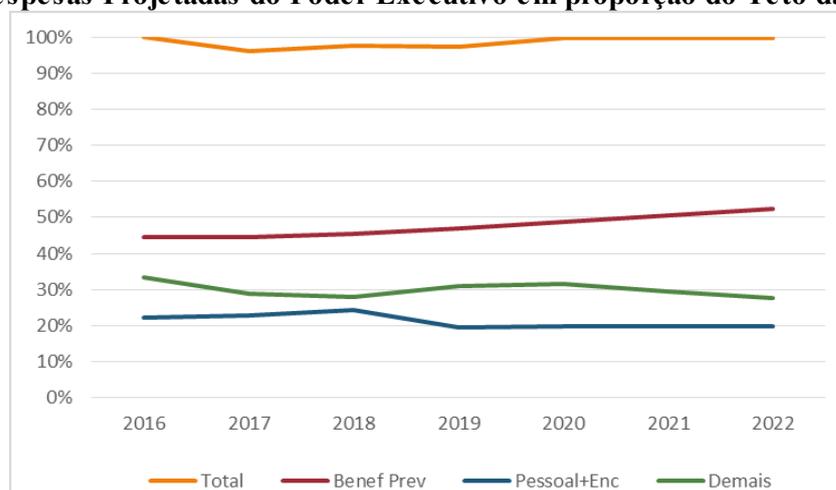
22. Por esse motivo, deixo de expedir o primeiro comando, até porque seria redundante em relação ao que dispõe o art. 113 do ADCT e diversos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal e das Leis de Diretrizes Orçamentárias.

23. Quanto ao segundo, é suficiente dar ciência das conclusões deste trabalho ao Supremo Tribunal Federal, à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e à Casa Civil da Presidência da República, informando-lhes que o grandioso esforço de ajuste fiscal e de gestão empreendido pelos órgãos sujeitos à EC 95/2016 para cumprimento de seus limites pode ser totalmente comprometido caso se consuma o risco de aprovação de aumentos no teto remuneratório constitucional e/ou de leis de criação de cargos e reestruturação remuneratória de carreiras.

24. Destaco que a menção à reestruturação remuneratória de carreiras constou do exame da Semag a partir dos riscos elencados pelos órgãos sujeitos ao Teto de Gastos, mas não da proposta de encaminhamento do alerta. Por entender que o risco é pertinente, incorporei esse item à comunicação.

25. Outro ponto digno de relato é a projeção de contínuo aumento acima da inflação dos benefícios previdenciários no volume total de despesas do Poder Executivo Federal, o que tende a ser acomodado mediante compressão das despesas discricionárias, conforme bem ilustra o gráfico da Figura 1, oriunda do Relatório:

Gráfico: Despesas Projetadas do Poder Executivo em proporção do Teto da EC 95/2016



26. Em 2019, as despesas com benefícios previdenciários corresponderão a 46,97% do total de despesas sujeitas ao teto de gastos, ao passo que as despesas discricionárias, incluídos os investimentos, representarão apenas 6,51%. Em 2022, o Poder Executivo estima que as despesas com benefícios previdenciários serão 52,56% do total de despesas, enquanto as discricionárias chegarão a 4,7%.

27. A despeito da situação, a Semag entende que parte do ajuste das despesas com previdência social tende a ocorrer mediante aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 6/2019, que trata da reforma previdenciária. Embora eu concorde com essa abordagem, deve-se registrar que o impacto financeiro de eventual reforma da Previdência Social não se materializará de imediato, porque tende a ser diluído ao longo de diversos exercícios.

28. De toda sorte, ante a ausência de clareza sobre os reais reflexos fiscais da PEC 6/2019, e mesmo sobre seu conteúdo final e momento de aprovação, não se mostra conveniente expedir qualquer medida pelo Tribunal, ao menos por ora, sem prejuízo de que o tema venha a ser reanalisado em trabalhos futuros desta Corte.

29. Destaco, outrossim, que diagnóstico detalhado da situação financeira do sistema previdenciário e recomendações consta do TC 009.811/2019-2, do qual também sou relator e submeto a julgamento nesta mesma sessão plenária.

30. Não menos importante, rememoro que, por meio do TC 034.328/2018-1, este Tribunal constatou que a Justiça Federal, a Justiça Eleitoral e a Justiça do Trabalho apresentam números discrepantes em relação aos demais órgãos no que se refere às necessidades de compensação financeira de excessos de limite por parte do Poder Executivo no exercício de 2019: R\$ 646,7 milhões, 347,8 milhões e R\$ 1,7 bilhão, respectivamente. São basicamente os mesmos números encontrados na Tabela 1 transcrita no Relatório que acompanha este Voto, sob a ótica de “Valores máximos de programação do PLOA 2019 (-) Despesa Total - Limite 2019”.

31. Ante o considerável risco de descumprimento dos respectivos tetos ao final do período de compensação financeira com o Poder Executivo (2017-2019), restou decidido por meio do Acórdão 202/2019-TCU-Plenário, do qual fui relator (destaques acrescidos):

“VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento de conformidade destinado a avaliar a previsão das receitas e a fixação das despesas contidas no Projeto de Lei Orçamentária da União para o exercício de 2019, em cumprimento ao disposto no inciso III do art. 3º da Resolução-TCU 142/2001, nos termos do art. 12 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), com vistas ao encaminhamento à Comissão Mista Permanente a que alude o § 1º do art. 166 da Constituição Federal;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

(...)

9.2. dar ciência deste acórdão, acompanhado de voto e relatório:

9.2.1. ao Conselho da Justiça Federal, ao Tribunal Superior Eleitoral, ao Tribunal Superior do Trabalho, ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho, para que, **no que se refere à avaliação da situação de cumprimento dos tetos da Emenda Constitucional 95/2016 (EC 95) e no âmbito de suas respectivas competências, avaliem possíveis medidas tendentes ao tempestivo enquadramento dos referidos órgãos nos limites constitucionais;**

9.2.2. ao Supremo Tribunal Federal, ao Superior Tribunal de Justiça, ao Conselho Nacional de Justiça, aos Tribunais Regionais Federais, ao Superior Tribunal Militar e ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, que **poderão sofrer as limitações prescritas nos incisos I, III e VI do art. 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, tendo em vista o que dispõe o § 1º do mesmo dispositivo, caso os órgãos listados no subitem anterior não se enquadrem nos limites dos tetos da Emenda Constitucional 95/2016;**”

32. Não pretendo aqui revisitar o tema, até porque o Tribunal já se manifestou a respeito e, para esse momento, deve prestigiar a capacidade de gestão dos aludidos órgãos com vistas à adequação aos seus limites constitucionais de despesas primárias no prazo fixado na EC 95/2016, até porque foram devidamente alertados da situação e das possíveis repercussões.

33. Por outro lado, o registro é devido porque estamos aqui tratando das perspectivas de cumprimento do Teto de Gastos. Considerando que os órgãos mencionados no subitem 9.2.1 do Acórdão 202/2019-TCU-Plenário estão excessivamente acima dos respectivos limites e, por isso, demasiadamente dependentes da compensação financeira concedida pelo Poder Executivo, não posso me furtar de consignar que tal risco é elevado, subsiste e deve ser considerado nos próximos trabalhos do Tribunal sobre o tema.

34. Tal apontamento é pertinente visto ser missão das mais nobres deste Tribunal de Contas da União zelar pela responsabilidade fiscal, um poder-dever em evidência nos tempos atuais e que só tende a aumentar em relevância e repercussão diante do cenário fiscal brasileiro.

35. Incorporadas essas ponderações, acompanho na essência a proposta da Semag e voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 9 de outubro de 2019.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator