

VOTO

Trata-se de acompanhamento com o objetivo de analisar os reflexos das mudanças nas regras orçamentárias e fiscais adotadas pelo governo federal no combate à crise ocasionada pela Covid-19 sobre a gestão dos recursos públicos, bem como seus impactos sobre a dívida pública e o orçamento federal nos próximos anos. O trabalho se insere no Plano Especial de Acompanhamento das Ações de Combate à Covid-19 e às suas consequências, e envolveu a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério da Economia e órgãos ligados às duas pastas.

2. Este acompanhamento, que não se encerra neste relatório e deve prosseguir ao longo do ano, abarca outros propósitos: fornecer apoio técnico às demais unidades do TCU que realizam acompanhamentos próprios sobre as medidas de combate à crise da Covid-19, com padronização e levantamento de informações orçamentárias e sobre subsídios fiscais; evidenciar panorama amplo sobre o impacto orçamentário e fiscal decorrente da crise e do conjunto de medidas adotadas pelo governo federal; e retratar como a trajetória da dívida pública será impactada por esses fatores, assim como o espaço fiscal disponível para realização de despesas públicas nos próximos anos.

3. Se por um lado é consenso entre os poderes públicos e a sociedade civil que o enfrentamento da crise, reconhecida pelo Decreto Legislativo 6/2020, exige ação coordenada e contundente do Estado, por outro é de fundamental importância o respeito à responsabilidade fiscal e às normas de direito financeiro estabelecidas pela Constituição Federal e por nosso ordenamento legal. Cumprir os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, como garantir o desenvolvimento nacional, e promover o bem de todos, exige equilíbrio fiscal e finanças públicas em ordem.

4. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União, como órgão federal de controle externo, tem o papel e o dever de fiscalizar os gastos públicos e subsidiar o poder estatal e a sociedade com informações pertinentes. A crise provocada pela Covid-19 requer desta Corte atenção ainda mais especial. E este trabalho provê informações importantes e preocupantes.

5. O Relatório informa que o governo federal consignou, até o momento, dotações de **R\$ 319,4 bilhões** para custear as medidas de enfrentamento da pandemia. Apenas 0,06% desse valor advém de remanejamento de dotações já autorizados pela Lei Orçamentária Anual (LOA) para 2020, e 99,94% são novos gastos, autorizados mediante medidas provisórias veiculando créditos extraordinários.

6. Aqui, é importante lembrar que o texto original da LOA 2020, anterior à crise causada pela Covid-19, previa receitas primárias da ordem de R\$ 1.355,4 bilhões e despesas de R\$ 1.479,5 bilhões, compatíveis com a meta de resultado primário prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2020 – déficit de R\$ 124,1 bilhões.

7. Ademais, 2020 seria o sexto ano seguido em que o Brasil apresentaria resultado primário negativo. Segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o país teve como resultados primários déficits de: R\$ 120,5 bilhões em 2015; R\$ 161,2 bilhões em 2016; R\$ 124,2 bilhões em 2017; R\$ 120,2 bilhões em 2018; e R\$ 95,06 bilhões em 2019.

8. Neste momento, considerando os novos gastos advindos em razão da pandemia, a projeção é que tenhamos **déficit primário de R\$ 540,5 bilhões em 2020**, sem considerar medidas adicionais que possam surgir e as que se encontram atualmente em discussão no Congresso Nacional.

9. Esses números causarão forte aumento da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG). Análises realizadas previamente ao surgimento da Covid-19 estimavam que, ao final de 2020, a DBGG poderia chegar a 77,9% do PIB brasileiro. Neste momento, prevê-se que a DBGG alcance, ainda em 2020, valor entre 91,5% e 93,5% do PIB, percentual extremamente elevado na comparação com os demais países emergentes.

10. Está absolutamente à luz do sol o difícil cenário fiscal que enfrentaremos nos próximos anos. Equilíbrio e responsabilidade fiscal, sempre importantes, são fundamentais neste momento.

11. A resposta à crise requer o emprego de vultosos recursos públicos. Isso é evidente. Mas é preciso ter em mente que não há espaço para desvios dos regramentos ordinários ou extraordinários.

12. Inicialmente, o Relatório nos apresenta os efeitos jurídicos da Covid-19 sobre as regras do Direito Financeiro brasileiro. Observou-se, como principais alterações normativas: Decreto Legislativo 6/2020; Orçamento Impositivo; Orçamento de Guerra; Lei Complementar 173/2020; bem como o entendimento advindo da Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.357.

13. Como destacado pela unidade instrutora, trata-se de mudanças extensas e com reflexos expressivos na condução das finanças públicas, uma vez que parte relevante das regras fiscais foi totalmente afastada para o corrente exercício, a exemplo da meta de resultado primário e da Regra de Ouro, enquanto outras foram flexibilizadas para a realização de despesas específicas relacionadas ao combate da crise sanitária e econômica.

14. Na sequência, o trabalho apresenta os impactos fiscais já identificados, que reproduzo:

- (a) O orçamento federal consignou dotações adicionais no valor de R\$ 319,4 bilhões para custear as medidas de enfrentamento da pandemia, dos quais foram empenhados R\$ 199,8 bilhões, liquidados R\$ 112,3 bilhões e pagos R\$ 112,2 bilhões;
- (b) A União editou atos normativos referentes à concessão de benefícios tributários a empresas e pessoas físicas, consistentes em diferimentos de tributos e redução de impostos regulatórios; o impacto estimado destas medidas tributárias chegou a aproximadamente R\$ 143,14 bilhões;
- (c) Foram apurados cerca de R\$ 1,15 bilhão em benefícios financeiros e creditícios criados ou expandidos em virtude do enfrentamento da crise provocada pela pandemia da Covid-19;
- (d) A crise provocada pela Covid-19 e as medidas adotadas para seu enfrentamento (diferimento de tributos e parcelamentos, redução de impostos regulatórios, contratação de novas despesas) resultaram em impactos diretos na arrecadação de receitas da União, no volume de despesas primárias contratadas para o exercício e, por conseguinte, no resultado primário da União; a partir das novas estimativas de receitas e despesas primárias, foi possível apresentar as projeções de resultado primário para 2020 de déficit de R\$ 540,5 bilhões (Receita líquida de transferências de R\$ 1.213 bilhões, despesa de R\$ 1.753 bilhões), em comparação com a previsão original da LDO de 124,1 bilhões. Verificou-se que 87,58%, ou R\$ 473,4 bilhões desse déficit primário total estimado, estão concentrados nos meses de abril a junho de 2020, segundo as previsões; essa situação demonstrou que o Poder Executivo Federal tem a expectativa de que os efeitos da pandemia estejam contidos aos meses de abril a junho, cenário que parece otimista à luz das informações mais recentes sobre a extensão da crise sanitária e seus reflexos na economia;
- (e) A análise dos efeitos da pandemia provocada pela Covid-19 na Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) mostra que antes da crise a expectativa era que a DBGG representasse, ao final de 2020, 77,9% do PIB; após a crise e tendo-se em conta o cenário projetado de déficit primário de R\$ 540,5 bilhões, a DBGG poderá chegar a 91,5% do PIB; caso sejam aprovadas novas medidas, ainda em discussão no Congresso Nacional, no valor de R\$ 135,2 bilhões, e desconsiderando-se outros possíveis efeitos sobre a economia, a DBGG poderá atingir 93,5% do PIB.

15. Apresento, ainda, os riscos inventariados em relação à conformidade com as regras fiscais e à sustentabilidade das finanças públicas, os quais estão detalhados no Relatório e subsidiarão futuras ações de controle desta Corte:

- (a) Utilização de mecanismos extraordinários para fuga ao Teto de Gastos;
- (b) Descumprimento do Teto de Gastos a partir de 2021;
- (c) Criação ou expansão de despesas ou renúncias tributárias não relacionadas à Covid-19, com base no Orçamento de Guerra;
- (d) Elevação dos juros pagos pelo Tesouro Nacional na emissão de títulos públicos;
- (e) Redução acentuada da reserva de liquidez do Tesouro Nacional;
- (f) Aumento de despesas com a honra de garantias em operações de crédito;
- (g) Desvinculação irregular de recursos da Lei Complementar 173/2020.

16. Com relação ao último, importa esclarecer que a Lei Complementar 173/2020 estabeleceu obrigação de a União prestar auxílio financeiro aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para enfrentamento à pandemia da Covid-19. Considerando, porém, as dificuldades financeiras pelas quais alguns entes federativos tem passado, existe o risco de esses recursos serem destinados a despesas não relacionadas à pandemia, seja por desvio de finalidade ou por meio de procedimento contábil de anulação de despesas já executadas (empenhada, liquidada e paga) em fontes de livre aplicação pelo ente e consequente realização de novo empenho, liquidação e pagamento na fonte de recursos federais.

17. Tendo em vista a necessidade de se garantir a regular aplicação dos recursos aprovados por meio da Lei Complementar 173/2020, o risco será objeto de análise conjunta com o Ministério da Economia em fase subsequente deste acompanhamento.

18. Como se pode observar, a resposta à crise da Covid-19 resultou em profundas mudanças e impôs cenário complexo e desafiador ao país. Nesse sentido, é interessante que as principais constatações estejam retratadas nos autos e delas se dê publicidade à sociedade e aos órgãos envolvidos, que devem ser cientificados desta decisão.

19. As informações apresentadas servirão de subsídio para verificação do atendimento às disposições da Constituição Federal e das nossas demais regras de direito financeiro.

20. Conforme ressaltei ao relatar o processo que tratou da Prestação de Contas do Presidente da República referente ao exercício de 2019 (TC 018.177/2020-4), a credibilidade de que o país hoje necessita para vencer a crise econômica e fiscal decorrente da pandemia de Covid-19 exige estrita aderência aos institutos que asseguram uma cultura de responsabilidade fiscal, os quais precisam ser frequentemente aprimorados.

21. É certo que institutos como a LRF e o Teto de Gastos só se assentam sobre bases de estabilidade sanitária, política, econômica e fiscal, de modo que, em 2020, foram temporariamente afastados para viabilizar ações urgentes de proteção à vida e à saúde.

22. Tenho reafirmado, nestes tempos, que a “blindagem recíproca” foi necessária porque as instituições não podem agir na crise com os precedentes e o instrumental jurídico dos tempos de normalidade. Mas, por outro lado, também não se pode admitir que a crise sirva para adotarmos soluções excepcionais para os tempos de normalidade pós-crise.

23. A retomada se avizinha e precisaremos fazê-la calcada em bases sérias de responsabilidade fiscal. Tais bases podem até admitir aprimoramento de regras a uma nova situação, mas nenhuma

flexibilização no que tange ao nível de compromisso com a cultura de responsabilidade fiscal e de hígidez das contas públicas.

24. É preciso lembrar que regras de finanças públicas não são um fim em si mesmas. Ao contrário, a observância dessas normas tem o potencial de trazer benefícios concretos, no curto, no médio e no longo prazos, gerando a confiança de investidores externos, contribuindo para o desenvolvimento da economia e, conseqüentemente, para a melhoria sustentável da qualidade de vida da população.

25. Desse modo, é imperativo que esta Corte de Contas esteja atenta à perfeita aderência dos gastos relacionados à pandemia às regras excepcionais aprovadas, de modo que nenhuma despesa que não atenda aos requisitos albergados pela nova legislação seja admitida sob o rito extraordinário. Ou seja, que a flexibilização de regras em curso não sirva como escudo para a realização de despesas ou a concessão de renúncias que não se relacionem à crise.

26. Nesse contexto, chama atenção a edição da MP 963/2020, que abriu crédito extraordinário no valor de R\$ 5 bilhões para realização de operações de crédito no âmbito do Fundo Geral de Turismo (Fungetur), do Ministério do Turismo.

27. Segundo a Exposição de Motivos da referida MP (peça 66), o recurso se destina ao financiamento de capital de giro emergencial e de investimentos em capital fixo, tais como bens e equipamentos, obras civis para implantação, ampliação, modernização e reforma de empreendimentos turísticos, cujo objetivo é a adaptação a novas exigências do mercado.

28. Como registrado pela Semag, a realização de obras civis em empreendimentos turísticos não parece atender a requisitos de imprevisibilidade e urgência, ao mesmo tempo em que, presumivelmente, possui compatibilidade com a análise ordinária de alocação orçamentária e com a necessidade de sujeição aos limites de crescimento de despesas primárias estabelecidos pela Emenda Constitucional 95/2016.

29. Acolho, portanto, a proposta de realização de **oitiva** ao Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República para que apresentem elementos capazes de demonstrar que os créditos aprovados pela Medida Provisória 963/2020 estão destinados ao atendimento da crise provocada pela Covid-19 e, sobretudo, que atendem aos requisitos de urgência e imprevisibilidade.

30. Anuo às demais propostas da Secretaria de Macroavaliação Governamental no sentido de que as conclusões obtidas neste trabalho devem ser objeto de comunicação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional e à Comissão Mista de Acompanhamento das Medidas Relacionadas ao Coronavírus, com o objetivo de informá-las acerca do cenário observado.

31. No que concerne ao risco de criação ou expansão de despesas ou renúncias tributárias não relacionadas à Covid-19, com base no Orçamento de Guerra, encampo a expedição de recomendação ao Ministério da Economia para que todas as medidas adotadas com base nas regras do Orçamento de Guerra sejam devidamente acompanhadas de justificativa de que a despesa ou a renúncia tributária possua relação com a Covid-19 ou suas conseqüências econômicas e sociais, bem como que seja demonstrada a incompatibilidade do regime regular com a urgência da medida.

32. Além disso, nesse cenário de incertezas, torna-se imprescindível continuar com o acompanhamento, nos moldes propostos pela secretaria especializada.

33. Ante o exposto, 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 17 de junho de 2020.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator