

## VOTO

Trata-se do 3º Relatório de Acompanhamento dos reflexos das mudanças ocorridas nas regras orçamentárias e fiscais sobre a gestão dos recursos públicos, bem como dos seus impactos sobre o orçamento federal e a sustentabilidade fiscal, em razão das medidas adotadas pelo governo federal em resposta à crise da Covid-19.

2. O 1º e o 2º Relatórios de Acompanhamento foram julgados, respectivamente, por meio dos Acórdãos 1.557/2020-TCU-Plenário e 2.026/2020-TCU-Plenário nos quais, em essência, foram identificados riscos, realizadas recomendações e enviadas informações ao Congresso Nacional.

3. Nessa terceira fase, o Tribunal atualiza as informações sobre os impactos das medidas de combate à pandemia sobre o orçamento federal e a sustentabilidade fiscal, e identifica novo risco.

4 O relatório também analisa a resposta do Ministério da Economia e da Casa Civil da Presidência da República à oitiva autorizada por meio do primeiro acórdão do Acompanhamento, Acórdão 1.557/2020-TCU-Plenário, em relação aos créditos aprovados pela Medida Provisória 963/2020 para o financiamento do setor de turismo.

5. Ao final, a Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), responsável pela realização do acompanhamento, propõe recomendação ao Ministério da Economia, determinação ao Ministério do Turismo e envio de informações a Comissões do Congresso Nacional e ao Gabinete especializado da Procuradoria Geral da República.

6. Corroboro, parcialmente, a proposta da Semag, descrita em detalhes no relatório precedente, e incorporo os seus fundamentos às minhas razões de decidir no que não conflitar com este voto.

7. Em linhas gerais, o Relatório de Acompanhamento registra que, até 30/7/2020, o orçamento federal consignou dotações de R\$ 510,0 bilhões para as medidas de enfrentamento da Covid-19.

8. Da dotação total autorizada até 30/7/2020, foram empenhados R\$ 418,3 bilhões e pagos R\$ 286,5 bilhões.

9. A concessão de benefícios tributários a empresas e pessoas físicas, consistentes em diferimentos de tributos e redução de impostos regulatórios, chegou a aproximadamente R\$ 165,39 bilhões, ante a previsão anterior de R\$ 157,39 bilhões.

10. A projeção de arrecadação de receitas primárias para 2020 caiu para R\$ 1.456,2 bilhões, segundo o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) do 3º bimestre de 2020, enquanto as despesas primárias projetadas para 2020 subiram para 1.982,7 bilhões.

11. Com isso, descontando-se as receitas transferidas a estados e municípios, previstas em R\$ 260,8 bilhões, tem-se que as projeções do Poder Executivo Federal para o *deficit* primário do Governo Central de 2020 é da ordem R\$ 787,5 bilhões.

12. Em relação à Dívida Bruta do Governo Geral (DGBB), as projeções são que ela alcançará 94,7% do PIB em 2020 e 96% em 2023, como também se estima que haverá sensível alteração da composição da Dívida Pública Federal (DPF), uma vez que se prevê elevação do volume dos títulos referenciados em moeda estrangeira e acréscimo do número de títulos com vencimento em doze meses.

13. Diante desse cenário, tornam-se imprescindíveis medidas de controle efetivo do crescimento das despesas obrigatórias de caráter continuado por parte de todos os Poderes e das renúncias tributárias, bem como de recomposição de receitas, a exemplo da otimização de ativos, reversão de benefícios tributários e recomposição da base tributária.

14. Além dessa situação orçamentária, o 3º Relatório de Acompanhamento identifica um novo risco fiscal, qual seja, o da “criação e execução de despesas em desacordo com as regras do Orçamento de Guerra”.
15. Para mitigar esse risco, o relatório traz esclarecimentos sobre as seguintes questões que têm gerado dúvidas entre gestores públicos:
- 15.1. qual é a duração máxima de uma despesa ou renúncia tributária criada com base no Orçamento de Guerra?
- 15.2. qual é o limite temporal para execução orçamentária de uma despesa do Orçamento de Guerra?
- 15.3. os créditos extraordinários abertos com base no Orçamento de Guerra nos últimos quatro meses do exercício poderão ser reabertos e executados no exercício seguinte?
- 15.4. as restrições do Orçamento de Guerra abarcam os recursos federais com execução indireta por outros entes da federação?
16. A Semag conclui, primeiramente, que a despesa ou renúncia tributária criada com base no Orçamento de Guerra não poderá ter caráter permanente, pois se o regime é extraordinário e temporário, não faz sentido suspender regras de criação de despesa ou renúncia de receitas que impactarão, de forma intertemporal, as finanças públicas.
17. Isso não significa que despesas permanentes não possam ser criadas ou expandidas durante a pandemia, mas, nesta situação, de acordo com a unidade instrutora, o procedimento deverá estar de acordo com as restrições legais vigentes, a exemplo dos arts. 15, 16 e 17 da LRF, bem como do art. 167, § 1º, da CF/88.
18. Em relação ao limite temporal para execução orçamentária de uma despesa do Orçamento de Guerra, a Semag entende que o art. 3º do Regime Extraordinário Fiscal, Financeiro e de Contratações (REFFC) suspende regras legais no que concerne à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental, mas não alcança a etapa da execução da despesa, devendo o gestor seguir o regime regular fiscal e financeiro que normatiza a execução orçamentária federal para empenhar, liquidar, pagar e inscrever a despesa em restos a pagar, a exemplo das regras da LDO 2020, da LRF, da Lei 4.320/1964 e do Decreto 93.872/1986.
19. Outrossim, destaca que a execução de novas despesas que venham a ser originadas em exercícios futuros não poderá ser financiada por meio de saldos de restos a pagar de dotações criadas com base no Orçamento de Guerra. Considera que tal situação, além de ser incompatível com o REFFC, não estaria de acordo com o art. 27 do Decreto 93.872/1986, que determina que “as despesas relativas a contratos, convênios, acordos ou ajustes de vigência plurianual serão empenhadas em cada exercício financeiro pela parte nele a ser executada”, tampouco com os arts. 2º e 34 da Lei 4.320/1964, que exigem obediência ao princípio da anualidade ou periodicidade.
20. Por fim, sustenta que as restrições e entendimentos quanto à correta aplicação das regras do Orçamento de Guerra se estendem aos recursos federais cuja efetiva execução esteja a cargo de estados, Distritos Federal e municípios.
21. Diante do exposto, a Semag propõe recomendar ao Ministério da Economia (ME) que, por meio dos órgãos centrais de orçamento e contabilidade, oriente os órgãos setoriais federais, bem como os entes subnacionais, sobre a correta aplicação das regras do Orçamento de Guerra, informando, sem prejuízo de outros apontamentos, o seguinte:
- 21.1. despesas consideradas permanentes não estão proibidas de serem criadas ou expandidas, mas seu ato de criação ou expansão deverá estar de acordo com as restrições legais vigentes, a exemplo dos arts. 15, 16 e 17 da LRF, bem como do art. 167, § 1º, da CF/88;

21.2. quando da execução da despesa, inclusive dos restos a pagar, o gestor deverá seguir o regime regular fiscal e financeiro que normatiza a execução orçamentária federal para empenhar, liquidar, pagar e inscrever a despesa em restos a pagar, a exemplo das regras da LDO 2020, da LRF, da Lei 4.320/1964 e do Decreto 93.872/1986;

21.3. é vedada a execução de novas despesas originadas em exercícios futuros, financiadas por meio de saldos de restos a pagar de dotações autorizadas com base no Orçamento de Guerra, por ser incompatível com o Regime Extraordinário Fiscal, Financeiro e de Contratações (REFFC) e não estar de acordo com o art. 27 do Decreto 93.872/1986, que determina que “as despesas relativas a contratos, convênios, acordos ou ajustes de vigência plurianual, serão empenhadas em cada exercício financeiro pela parte nele a ser executada”, bem como com os arts. 2º e 34 da Lei 4.320/1964, que preveem e exigem obediência ao princípio da anualidade ou periodicidade; e

21.4. as restrições e entendimentos quanto à correta aplicação das regras do Orçamento de Guerra se estendem aos recursos federais cuja efetiva execução esteja a cargo de estados, Distritos Federal e municípios.

22. São pertinentes as considerações da Semag. Todavia, antes de firmar tais orientações, dada a relevância da questão e o alto impacto das repercussões, mostra-se mais prudente ouvir formalmente o Ministério da Economia e a Casa Civil da Presidência da República sobre a recomendação proposta.

23. Sei que o relatório preliminar já foi submetido aos comentários dos gestores do Ministério da Economia, inclusive tendo sido estes considerados para ajustes na recomendação descrita no item 21.1. No entanto, considero que essa submissão não substitui a oitiva formal dos órgãos em casos tão relevantes como este.

24. Por fim, em relação à oitiva do Ministério da Economia e da Casa Civil da Presidência da República para que “apresentassem 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”, grande parte das preocupações desta Corte foram afastadas.

25. Todavia, com o intuito de evitar desvirtuamento do propósito da MP 963/2020, cabe determinar ao Ministério do Turismo, conforme proposto pela Semag, que, quando do processo de análise das demandas por parte dos agentes financeiros, sejam observados os preceitos para os quais a MP 963/2020 foi editada, de modo que esses recursos sejam destinados somente a obras civis para implantação, ampliação, modernização e reforma de empreendimentos turísticos que decorram da necessidade de adaptação da infraestrutura turística às novas exigências do mercado e das autoridades públicas em consequência da pandemia causada pela Covid-19 e/ou sejam destinados a atender a retomada de obras paralisadas, referentes a empreendimentos privados, que, devido à pandemia, não puderam ser concluídas.

26. Relembro que o motivo da oitiva decorreu, em boa medida, da previsão de destinação dos recursos da Medida Provisória 963/2020 para realização de obras civis, o que, em primeira análise, não parecia atender aos requisitos de imprevisibilidade e urgência. No entanto, as informações prestadas pelos órgãos demonstraram que algumas obras civis, de fato, atendiam a tais requisitos, por estarem relacionadas diretamente às consequências da pandemia.

Ante o exposto, voto por que este Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.



TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 26 de agosto de 2020.

Ministro BRUNO DANTAS  
Relator