

GRUPO II – CLASSES I e V – Plenário

TC 016.873/2020-3

Natureza: Embargos de Declaração e Relatório de Acompanhamento.

Embargante: União Federal

Órgão: Ministério da Economia.

Representação legal: Advocacia-Geral da União.

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ALEGAÇÃO DE OBSCURIDADE E OMISSÃO NA RECOMENDAÇÃO CONTIDA NO ITEM 9.1 DO ACÓRDÃO 2026/2020-TCU-PLENÁRIO. CONHECIMENTO E REJEIÇÃO. AUTORIZAÇÃO EXCEPCIONAL DE UTILIZAÇÃO DO ESPAÇO DO TETO FISCAL MENCIONADO NO ITEM 9.1 DO ACÓRDÃO EMBARGADO PARA O CUSTEIO DE DESPESAS COM ABONO SALARIAL E SEGURO-DESEMPREGO. 4º RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO ACERCA DOS REFLEXOS DAS MUDANÇAS NAS REGRAS ORÇAMENTÁRIAS E FISCAIS DECORRENTES DA PANDEMIA DE COVID-19. CONSIDERAÇÕES ACERCA DA DESVINCULAÇÃO DE RECURSOS ESTIPULADA PELA INTRODUÇÃO DO ART. 65, §1º, II, À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. RESTRIÇÕES NAS CONDIÇÕES DE LIQUIDEZ QUE AFETAM O REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA PÚBLICA MOBILIÁRIA FEDERAL INTERNA. INFORMAÇÕES AO MINISTÉRIO DA ECONOMIA, A COMISSÕES DO CONGRESSO NACIONAL, AO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E À CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA.

## RELATÓRIO

Trata-se do exame, em conjunto, por economia e celeridade processual, de:

a) Embargos de declaração opostos pela União Federal em face do Acórdão 2.026/2020-TCU-Plenário, que versou sobre o 2º Relatório de Acompanhamento dos reflexos das mudanças ocorridas nas regras orçamentárias e fiscais sobre a gestão dos recursos públicos em razão das medidas adotadas pelo Governo Federal em resposta à crise da Covid-19 (peça 229); e do

a) 4º 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 (peça 240).

2. Para melhor organização deste relatório, abordo separadamente cada expediente.

### DOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO

3. Ciente do teor do Acórdão 2.026/2020-TCU-Plenário em 26/8/2020 (peça 207), a União opôs os aclaratórios em 8/9/2020 (peça 229).

4. Em suma, a embargante alega que a deliberação recorrida estaria eivada de omissão e obscuridade quanto à recomendação contida no seu item 9.1, que assim dispôs (peça 172):

“9.1. recomendar ao Ministério da Economia, com fundamento nos pressupostos basilares insculpidos na EC 95/2016 e nos preceitos da gestão fiscal responsável insculpidos no art. 1º da Lei Complementar 101/2000, em conformidade com o art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que eventual utilização do espaço fiscal no Teto de Gastos proveniente de cancelamentos de dotações promovidos pelas Medidas Provisórias 924, 941, 942 e 967, todas de 2020, ou de economia de recursos na ação orçamentária 8442 da LOA 2020 em face os efeitos da Lei 13.982/2020, alterada pela Lei 13.998/2020, seja direcionada exclusivamente ao custeio de despesas com o enfrentamento do contexto da calamidade relativa à pandemia de Covid-19 e de seus efeitos sociais e econômicos **e que tenham a mesma classificação funcional da dotação cancelada ou substituída;**” (grifos acrescidos)

5. Seu inconformismo se manifesta especificamente em relação ao trecho acima grifado.

6. Sustenta que a decisão padeceria de obscuridades e omissões, “uma vez que não se identificaria qualquer indicação de que a ação governamental que deu origem à recomendação teria incorrido em falta ou impropriedade de caráter formal”, bem como não se verificaria, na recomendação, o atendimento a regras estabelecidas na Resolução-TCU 315/2020, que “dispõe sobre a elaboração de deliberações que contemplem medidas a serem tomadas pelas unidades jurisdicionadas no âmbito do Tribunal de Contas da União”.

7. Argumenta que a recomendação teria abordado apenas o aspecto orçamentário, ao passo que seu conteúdo poderia “abrir precedente para um entendimento que afete a gestão dos recursos financeiros da Conta Única”.

8. Aduz que o remanejamento de dotações ordinárias para extraordinárias, embora abra espaço no Teto de Gastos, decorreria da racionalidade na utilização das alternativas disponíveis de fontes de recursos para fazer jus à pandemia e que o espaço adicional no Teto poderia ser consumido, por exemplo, pelo aumento de algumas despesas obrigatórias como o Programa Seguro-Desemprego, que foi fortemente impactado pela crise.

9. Destaca que a despesa com Abono e Seguro-Desemprego saltará de R\$ 59,7 bilhões para R\$ 63,5 bilhões ao final do exercício, face à extinção de postos de trabalho projetada.

10. Entende que não haveria irregularidade em se autorizarem novas despesas sem o cancelamento de dotações primárias, desde que não se perca de vista os pressupostos básicos do Novo Regime Fiscal e os postulados insculpidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, defendendo ser prudente que eventuais créditos suplementares e especiais sejam canalizados para custear despesas decorrentes da pandemia, a exemplo do custeio do Abono e Seguro-Desemprego.

11. Em relação à Resolução-TCU 315/2020, considera que a recomendação apresentaria obscuridade ao se confrontá-la com as regras contidas no art. 11, §§1º e 2º, III, que assim dispõem:

“Art. 11. As recomendações devem contribuir para o aperfeiçoamento da gestão e dos programas e ações de governo, em termos de economicidade, eficiência e efetividade, cabendo à unidade jurisdicionada avaliar a conveniência e a oportunidade de implementá-las.

§ 1º As recomendações devem se basear em critérios, tais como leis, regulamentos, boas práticas e técnicas de comparação (benchmarks), e, preferencialmente, atuar sobre a principal causa do problema quando tenha sido possível identificá-la.

§ 2º Para a formulação da proposta de recomendação deverão ser observados os seguintes pressupostos:

(...)

III - observar os requisitos de viabilidade prática, objetividade e motivação, indicando ações para cuja realização não haja obstáculos de ordem legal, financeira, operacional, temporal, de pessoal e outros que inviabilizem a implementação das medidas;”

12. Reputa que a recomendação não teria mencionado as leis, regulamentos, boas práticas ou técnicas de comparação em se basearia, nem teria levado em consideração os obstáculos que criaria para o combate aos efeitos econômicos da pandemia.

13. Por fim, afirma que a recomendação vai de encontro ao disposto no art. 20 da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (LINDB), segundo o qual, também na esfera controladora, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão, uma vez que não teria exposto as consequências positivas decorrentes do condicionamento do remanejamento de dotações somente entre **funções orçamentárias**, nem levado em consideração as consequências negativas dela decorrentes.

14. Diante da pretensa relevância das questões aduzidas, a recorrente finaliza o expediente com o seguinte pedido:

“Por todo o exposto, roga-se a esta Corte de Contas para que, conhecendo os presentes Embargos de Declaração, dê-lhe provimento, a fim de que sejam supridos os vícios apontados, com as consequências modificativas que eventualmente advenham desse julgamento.”

## DO 4º RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO

15. Transcrevo abaixo o exame técnico realizado pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) nesta fase do acompanhamento (peça 240), cuja proposta recebeu a concordância da Diretora e do Secretário da unidade (peças 241 e 242):

### “2. EXAME TÉCNICO

#### 2.1. Efeitos jurídicos da Covid-19 sobre as regras de Direito Financeiro

7. O presente capítulo se destinará a apresentar alterações no regramento de Direito Orçamentário-Financeiro em razão do estado de calamidade provocado pela pandemia da Covid-19, notadamente no que se refere à desvinculação de recursos proposta pela LC 173/2020.

##### 2.1.1 Desvinculação de recursos pela Lei Complementar 173/2020

8. A Lei Complementar (LC) 173, de 27/5/2020, criou o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus (Covid-19), exclusivamente para o exercício de 2020, e promoveu alterações na Lei Complementar 101/2000 (LRF).

9. No âmbito das alterações da LRF, merece destaque a norma introduzida no art. 65, § 1º, inciso II:

‘§ 1º Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, além do previsto nos incisos I e II do caput:

(...)

II - serão dispensados os limites e afastadas as vedações e sanções previstas e decorrentes dos arts. 35, 37 e 42, bem como **será dispensado o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 8º desta Lei Complementar, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública;**’ (grifou-se)

10. O parágrafo único do art. 8º da LRF dispõe que “os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso”.

11. O § 1º, inciso II, do art. 65 da LRF tem origem na Emenda 6 (peça 227), de autoria do Senador Jader Barbalho, ao Projeto de Lei Complementar 149/2019, que teve suas disposições e

propostas de emendas incorporadas pelo Projeto de Lei Complementar 39/2020, e que deu origem à LC 173/2020.

12. Em sua redação original, a Emenda 6 propunha a destinação de 30% do superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos infraconstitucionais do Poder Executivo Federal, apurado ao final do exercício, como fonte de recursos para o auxílio financeiro para estados e municípios, bem como para despesas na área de saúde.

13. Em sua justificativa, o Senador Jader Barbalho argumentou que:

‘Para evitar um endividamento excessivo da União, propomos que sejam utilizadas fontes de recursos adicionais. A primeira seria a utilização das reservas internacionais, que atualmente ultrapassam a quantia de US\$ 370 bilhões, segundo informou o Ministro da Economia, Paulo Guedes, em conversa com os Senadores do MDB. Esse valor é bastante confortável por qualquer métrica utilizada para avaliar o nível ótimo das reservas internacionais.

A segunda fonte de recursos seria o saldo do superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos infraconstitucionais do Poder Executivo da União. O saldo total do superávit financeiro seria superior a R\$ 219 bilhões, segundo informações do Ministério da Economia, dos quais cerca de R\$ 170 bilhões são de fundos infraconstitucionais. Trata-se de recursos ociosos que permanecem na conta única do Tesouro Nacional por força das vinculações de receitas orçamentárias.’ (grifou-se)

14. O relator e Presidente do Senado Federal, Senador Davi Alcolumbre, nos termos do seu relatório, acatou parcialmente a Emenda 6, ao permitir o uso de recursos dos fundos para fins diversos daqueles inicialmente estipulados, conforme redação dada ao art. 65 da LRF, na forma do art. 8º do substitutivo.

15. Pelo exposto, resta claro que o legislador tinha a intenção de desvincular superávit financeiros de fundos infraconstitucionais, mas desde que fossem aplicados única e exclusivamente nas despesas de combate à calamidade pública decorrente da pandemia de Covid-19.

16. Feita essa introdução, resta saber qual é o alcance ou o efeito jurídico desse novo comando da LRF, frente às diversas leis específicas de vinculação, aos tipos de vinculação existentes (vinculações gerais e vinculações de fundos públicos), bem como ao período em que se deu a arrecadação dos recursos (recursos do ano corrente ou recursos de anos anteriores – superávit financeiro).

17. Com vistas a subsidiar a presente análise, foi encaminhado ofício de requisição (peça 161) ao Ministério da Economia solicitando notas técnicas e pareceres que tratassem do tema. Em resposta, o Ministério da Economia encaminhou diversas notas técnicas (peça 183), bem como parecer da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) (peça 183, p. 14-22).

18. Em síntese, a PGFN concluiu que:

a) a alteração promovida pela LC 173/2020 não é suficiente para permitir a utilização de recursos legalmente vinculados no combate à calamidade pública, porque o art. 8º, parágrafo único, da LRF constitui mera norma interpretativa, que reforça a compreensão de que enquanto vigente a lei material instituidora da vinculação, não se pode utilizar eventual superávit para outras finalidades. Logo, sua dispensa não possui esse condão;

b) a alteração introduzida pela LC 173/2020 no §1º do inciso II do art. 65 da LRF não promoveu, de forma ampla, nova vinculação dos recursos que atualmente têm aplicação específica determinada por diversas outras Leis, pois a referida alteração possui o caráter de *lex generis* e, pelo entendimento esposado pelo TCU no Acórdão nº 2737/2018-Plenário, não revoga nem modifica as leis especiais anteriores;

c) a interpretação sistemática dos normativos não permite a utilização do superávit financeiro originalmente vinculado a finalidades diversas para o combate à pandemia, pois se faz necessária a revogação ou excepcionalização da vinculação de cada receita por norma específica;

d) o art. 73 da Lei 4.320/1964, não foi afastado pela LC 173/2020, pois constitui norma distinta e específica em relação ao art. 8º, parágrafo único, da LRF e não foi mencionado expressamente no art. 65, §1º, inciso II, da LRF;

e) em nosso entendimento, a interpretação correta seria no sentido de que a norma inserta no art. 8º, parágrafo único, da LRF é meramente interpretativa, e que é necessário que lei ordinária ou medida provisória venha desvincular expressamente e de forma individualizada - *lex specialis* - receitas anteriormente vinculadas;

f) considerando que o art. 65, §1º, inciso II, faz menção expressa do art. 8º, parágrafo único, o termo "recursos arrecadados" apenas pode estar se referindo aos "recursos legalmente vinculados", o que abrange o superávit financeiro; e

g) a expressão "destinados ao combate à calamidade pública" tem o mesmo alcance dado ao termo "propósito exclusivo de enfrentar a calamidade", do art. 3º da Emenda Constitucional nº 106/2020, bem como à expressão idêntica adotada no novel art. 65, §1º, inciso III, da LRF.

19. Sobre o tema, esta Corte de Contas teve oportunidade de se manifestar em diversas ocasiões, a exemplo dos Acórdãos 2.926/2010 e 2.737/2018, ambos do Plenário.

20. No Acórdão 2.926/2010-TCU-Plenário, relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, foi discutida a possibilidade de a Lei 11.803/2008, art. 11, desvincular o superávit financeiro de recursos federais originários da compensação financeira pela exploração de petróleo e destiná-lo ao pagamento da dívida pública mobiliária federal. No voto condutor do acórdão, o ministro-relator registrou que a desvinculação pretendida pelo art. 11 da Lei 11.803/2008 não autoriza a utilização dos recursos da compensação financeira para pagamento de dívida, pois contraria o parágrafo único do art. 8º da LRF, bem como as leis que regulam a aplicação dos recursos da compensação financeira, todas de natureza especial.

‘No caso concreto, especiais são as leis 8.001/1990, 9.478/1997 e 7.990/1989, que regulam a distribuição da compensação financeira e sua aplicação pelos beneficiários: estados, Distrito Federal, municípios e órgãos da administração pública da União.

Não pode, ainda, prosperar a interpretação de que a Lei 11.803/2008 teria autorizado o uso da quota-parte de órgãos da administração direta da União no pagamento da dívida mobiliária, porque esse entender contraria o disposto no art. 8º, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que veda a mudança de destinação de ‘recursos legalmente vinculados a finalidade específica’, ainda que em exercício diverso em que ocorreu o ingresso.’

21. Já o Acórdão 2.737/2018-TCU-Plenário, relatoria do ministro Vital do Rêgo, tratou de consulta formulada pelo então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão acerca de aspectos jurídicos e procedimentais da desvinculação de recursos. Em síntese, a consulta retomou questionamento sobre a aplicabilidade de dispositivo infraconstitucional de desvinculação de superávit financeiro (art. 13 da Lei 11.943/2009). Da mesma forma que o art. 11 da Lei 11.803/2008, o art. 13 da Lei 11.943/2009 desvinculava, de forma genérica, todo e qualquer superávit financeiro de fontes vinculadas e destinava os recursos para pagamento da dívida pública mobiliária federal.

22. Sobre o tema, a unidade técnica concluiu que a norma do art. 13 não seria válida ou eficaz, haja vista os seguintes argumentos: a) o art. 13, por ser norma geral de desvinculação, entra em conflito com as normas especiais de vinculação, sejam elas anteriores ou posteriores, e, no caso, as normas especiais de vinculação acabam prevalecendo sobre a norma geral de desvinculação; e b) mesmo que a premissa anterior seja considerada inválida, a desvinculação do art. 13 da Lei 11.943/2009 não se aplica aos casos de superávit financeiros de fundos especiais, que devem ser desvinculados por meio de autorização constante na própria lei de criação do fundo, conforme determina o art. 73 da Lei 4.320/1964.

23. No que concerne ao primeiro argumento da unidade técnica, o parecer da então Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, do Ministério Público Junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU), dissentiu de tal entendimento, sob o argumento de que não haveria, no

caso, antinomia superável pela aplicação do critério da especialidade, mas, sim, que tais leis gerais tratavam, indevidamente, de matéria constitucionalmente reservada à lei complementar (TC 008.530/2018-1, peça 9).

‘2. A questão jurídica suscitada na consulta é tratada na jurisprudência do TCU como antinomia aparente de normas. A superação hermenêutica de tais antinomias, conforme amplamente difundido no meio jurídico, ocorre mediante a utilização dos critérios hierárquico (*lex superior derogat legi inferior*), cronológico (*lex posterior derogat priori*) e da especialidade (*lex specialis derogat generalis*).

3. Nesse sentido, observe-se que, no âmbito do TC 011.588/2009-9, o voto condutor do Acórdão n.º 2.926/2010-TCU-Plenário esclareceu que a vinculação constitucional de recursos a órgãos da administração direta federal impediria a destinação, por lei, de tais recursos para o pagamento da dívida (critério hierárquico). Ademais, a aludida deliberação consignou que a Lei n.º 11.803/2008, norma de desvinculação genérica, não afastaria as vinculações estabelecidas por normas especiais anteriores, a exemplo das Leis n. 8.001/1990, 9.478/1997 e 7.990/1989 (critério da especialidade).

4. Note-se, ainda, que nas contas prestadas pela Presidente da República referentes ao exercício de 2015, o TCU consignou em seu relatório que haveria irregularidade na desvinculação do superávit financeiro pela Medida Provisória 704/2015, uma vez que esta norma não possuiria eficácia jurídica devido à prevalência das leis específicas de vinculação (critério da especialidade).

5. Conquanto concorde com as deliberações no sentido de que as normas ou leis gerais editadas não foram eficazes na desvinculação dos recursos de fundos especiais e daqueles legalmente destinados a finalidade específica, esta representante do Ministério Público diverge dos seus fundamentos. Entende-se que não há no caso antinomia superável pela aplicação do critério da especialidade, mas, sim, que tais leis gerais trataram, indevidamente, de matéria constitucionalmente reservada à lei complementar, conforme demonstraremos a seguir. (grifou-se)’

24. O parecer do MPTCU asseverou ainda que o § 9.º do art. 165 da Constituição Federal exige lei complementar para dispor sobre normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

25. Acrescentou que, com base nesse dispositivo constitucional, a Lei 4.320/1964, recepcionada pela Constituição Federal como lei complementar, definiu regras sobre a vinculação de recursos de fundos. Já a LRF estabeleceu regra geral sobre a vinculação de recursos (art. 8º, parágrafo único).

26. Por fim, o MPTCU concluiu que:

‘Conforme exposto, pode-se observar que a vinculação plurianual, ou intertemporal, de recursos à sua finalidade específica – mediante a instituição, ou não, de fundo especial – é matéria reservada à lei complementar e está devidamente positivada no ordenamento jurídico brasileiro como tal. Ademais, a regra geral fixada nas referidas leis complementares é de que os recursos vinculados serão destinados, ainda que em exercícios posteriores, somente à sua finalidade específica.’ (grifou-se)

27. O Plenário do TCU, acolhendo a proposta do relator e do MPTCU, proferiu o Acórdão 2.737/2018, dispondo o seguinte:

‘9.1.1. as leis e as medidas provisórias que dispuseram de forma geral sobre a desvinculação de recursos dos fundos especiais e daqueles legalmente vinculados à finalidade específica, de que tratam o art. 73 da Lei 4.320/1964 e o parágrafo único do art. 8.º da Lei Complementar 101/2000, careceram de eficácia, pois invadiram matéria constitucionalmente restrita às leis complementares;

9.1.2. o art. 13 da Lei 11.943/2009, além da exceção de seu parágrafo único, não incide sobre os recursos de que tratam o art. 73 da Lei 4.320/1964 e o parágrafo único do art. 8.º da Lei

Complementar 101/2000, mas somente sobre o superávit financeiro das demais fontes de recursos existentes no Tesouro Nacional;’

28. Antes de adentrar na análise específica da matéria, é importante separar os dois tipos de vinculações existentes no ordenamento jurídico brasileiro: i) vinculações de recursos atreladas a fundos públicos, as quais estão normatizadas na Lei 4.320/1964 e em cada lei específica de criação de cada fundo; e ii) demais vinculações de recursos, que são tratadas pelo art. 8º, parágrafo único, da LRF e pelas respectivas normas instituidoras.

29. Além disso, é necessário diferenciar os recursos arrecadados no exercício do saldo dos recursos arrecadados em exercícios anteriores (superavit financeiro). Isso é importante porque, em alguns casos de vinculações gerais, a lei instituidora da vinculação não possui dispositivo determinando a vinculação plurianual do superavit financeiro, ficando a vinculação estabelecida ou no art. 73 da Lei 4.320/1964, no caso de fundos, ou no parágrafo único do art. 8º da LRF, para as demais vinculações.

30. No caso das vinculações atreladas a fundos públicos, a Lei 4.320/1964, arts. 72 e 73, e a jurisprudência desta Corte de Contas são claras no sentido de que os recursos relacionados a essas entidades só podem ser desvinculados por meio de autorização específica da própria lei de criação do fundo público. Trata-se de norma específica aplicável aos fundos públicos.

31. Assim, pelo fato de a LC 173/2020 não ter afastado explicitamente os arts. 72 e 73 da Lei 4.320/1964, é possível concluir que a desvinculação de recursos pretendida pela Lei Complementar 173/2020 (art. 65, § 1º, inciso II) não alcança os recursos vinculados a fundos públicos.

32. Quanto aos demais recursos vinculados, os quais devem obediência ao art. 8º, parágrafo único, da LRF, esta equipe técnica diverge do entendimento da PGFN assentado no Parecer SEI 11791/2020/ME (peça 183, p. 14-23), segundo o qual a alteração promovida pela LC 173/2020 não é suficiente para permitir a utilização de recursos legalmente vinculados no combate à calamidade pública. No entender da procuradoria, o art. 8º, parágrafo único, da LRF constitui mera norma interpretativa, que reforça a compreensão de que, enquanto vigente a lei material instituidora da vinculação, não se pode utilizar eventual superavit para outras finalidades.

33. O parágrafo único do art. 8º da LRF assim dispõe:

‘Art. 8º (...)

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, **ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.**’(grifou-se)

34. A primeira parte do dispositivo garante a vinculação estabelecida nas leis instituidoras de cada vinculação, contudo, em sua segunda parte, a norma vai além e garante a vinculação dos recursos ao longo do tempo, ou seja, afirma que o superavit financeiro mantém a vinculação estabelecida para os recursos arrecadados no exercício. Nesse rumo, esta equipe entende que, uma vez dispensado o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF, as receitas não atreladas aos fundos públicos e cuja lei originária da vinculação não tenha disposto sobre a manutenção da vinculação do superavit financeiro estarão desvinculadas, desde que esses recursos sejam destinados ao combate à calamidade pública.

35. Para entender melhor o conteúdo, o alcance e os efeitos jurídicos do parágrafo único do art. 8º da LRF, é preciso conhecer o contexto histórico de sua elaboração. Antes da entrada em vigor da LRF, algumas legislações específicas previam que determinada receita fosse destinada a despesas específicas (fluxo orçamentário do exercício), mas eram silentes quanto ao aspecto intertemporal. Nesses casos, se os recursos arrecadados no exercício não fossem empenhados em sua destinação legal no mesmo exercício, prevalecia o chamado Princípio da Unidade de Tesouraria (art. 56 da Lei 4.320/1964), de modo que o saldo positivo da fonte vinculada apurado ao final do exercício era reclassificado no exercício seguinte para a então fonte 192 (Saldo de

Exercícios Anteriores – Recursos do Tesouro Nacional), a qual era equiparada à fonte 100 (Recursos Ordinários), de livre utilização pelo Tesouro Nacional.

**Quadro 1 – Fonte de recursos**

<b>Código</b>	<b>Especificação</b>
188	Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional
189	Recursos das Operações Oficiais de Crédito - Retorno de Refinanciamento de Dívidas do Clube de Paris
192	Saldos de Exercícios Anteriores - Recursos do Tesouro Nacional
195	Doações de Entidades Internacionais
196	Doações de Pessoas ou Instituições Privadas Nacionais
197	Recursos Destinados à Dívida Pública Federal
199	Recursos do Fundo de Estabilização Fiscal

Fonte: Manual Técnico do Orçamento de 1999, p 125.

36. Após a entrada em vigor da LRF, a fonte 192 foi desativada e foram criados os grupos fontes (primeiro dígito da fonte) para separar os recursos arrecadados em exercícios anteriores daqueles arrecadados no exercício corrente.

**Quadro 2 – Fonte de recursos**

87	Alienação de Títulos e Valores Mobiliários
88	Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional
93	Produto da Aplicação dos Recursos à Conta do Salário-Educação
94	Doações para o Combate à Fome
95	Doações de Entidades Internacionais
96	Doações de Pessoas Físicas e Instituições Públicas e Privadas Nacionais
97	Dividendos - União

Fonte: Anexo I da Portaria SOF n. 15.073/2019.

37. Diferentemente do que afirma a PGFN, o art. 8º, parágrafo único, da LRF, em verdade, supriu lacuna normativa para as vinculações não atreladas aos fundos públicos. Se por um lado existia norma específica na Lei 4.320/1964 garantindo a vinculação plurianual dos recursos vinculados a fundos públicos (art. 73), para as demais vinculações, antes da LRF, o que vigorava para os recursos de superavit financeiro era a regra geral de que a vinculação não permanecia para os anos seguintes.

38. Portanto, o dispositivo do art. 8º, parágrafo único, da LRF possui natureza modificativa (e não simplesmente interpretativa), haja vista que passou a garantir e manter a vinculação intertemporal do superavit financeiro, notadamente nos casos em que as normas instituidoras das vinculações não dispõem sobre a manutenção da vinculação ao longo do tempo.

39. Assim, considerando que a LC 173/2020 suspendeu temporariamente a eficácia da regra do parágrafo único do art. 8º da LRF, é possível concluir que as vinculações não atreladas a fundos públicos e cujas normas instituidoras não dispuserem sobre a vinculação do superavit financeiro são alcançadas pela desvinculação estabelecida pelo art. 65, § 1º, inciso II, da LRF.

40. Tal entendimento está de acordo com a parte dispositiva do Acórdão 2.737/2018-TCU-Plenário, item 9.1.1, o qual dispõe que as normas de desvinculação geral são materialmente reservadas às leis complementares, como é o caso da Lei Complementar 173/2020.

41. Por todo exposto, propõe-se informar ao Ministério da Economia, com fulcro no art. 41, § 2º, da Lei 8.443/1992, que o art. 65, § 1º, inciso II, da LRF permite a desvinculação de recursos somente quando da ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Poder Legislativo e desde que os recursos sejam destinados ao combate à calamidade pública e alcança apenas recursos de superavit financeiro que não estejam atrelados a fundos públicos e cuja lei instituidora da vinculação não disponha sobre a manutenção da vinculação do superavit financeiro para os exercícios financeiros seguintes.

## 2.2. Riscos Fiscais

2.2.1. Materialização de riscos anunciados nos 1º e 2º relatórios deste Acompanhamento, consubstanciada na existência de severas restrições nas condições de liquidez que afetam de forma significativa o refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal interna.

### *1º Relatório de Acompanhamento*

42. No 1º relatório de acompanhamento (peça 108, p. 40 e 41), foram apresentados, entre outros, os dois riscos que seguem: 1. Elevação dos juros pagos pelo Tesouro Nacional na emissão de títulos públicos e 2. Redução acentuada da reserva de liquidez.

43. No que concerne à elevação dos juros pagos, restou caracterizado, naquela instrução, que os juros sobre a dívida pública estariam relacionados à bonificação oferecida pelo Tesouro Nacional para os investidores que adquirem títulos públicos. Esses valores pagos são afetados, basicamente, por quatro fatores: a riqueza das pessoas, a disposição a risco, o retorno do investimento e a liquidez do título. Atualmente, com a crise econômica gerada pela pandemia da Covid-19, esses fatores sofreram interferência: houve diminuição da riqueza das pessoas, existe uma maior aversão ao risco e há preferência por títulos de maior liquidez (operações compromissadas, por exemplo).

44. No que diz respeito à reserva de liquidez, o relatório pontuou que esse instrumento é utilizado pela gestão da Dívida Pública Federal (DPF) para minimizar os riscos de refinanciamento, de mercado e de liquidez e possibilita, em momentos de crise, a opção de não realizar leilões ou até a decisão de realizar a recompra de títulos, o que reduz o custo de financiamento do Tesouro Nacional.

45. Embora, no início da crise, a reserva de liquidez possuísse um valor considerável (“equivalente a mais de um semestre de vencimentos da dívida pública federal em mercado”, segundo o Plano Anual de Financiamento da dívida pública para 2020), as incertezas quanto ao término da pandemia da Covid-19, a forte retração da economia, a fuga de capitais estrangeiros de economias em desenvolvimento e a necessidade de liquidez de investidores poderiam reduzir a capacidade de refinanciamento da dívida pública no médio prazo, obrigando o governo federal a utilizar fortemente os recursos da reserva de liquidez para cobrir as necessidades de caixa da União para o pagamento da dívida.

### *2º Relatório de Acompanhamento*

46. No 2º relatório de acompanhamento (peça 166, p. 7-9), foi apresentado, entre outros, o risco de: Crescimento do estoque da dívida/PIB (tanto a DBGG, quanto a DLSP) e prolongamento do período de consolidação fiscal.

47. Segundo esse relatório, a deterioração fiscal e o arrefecimento da atividade econômica em 2020, em razão da pandemia da Covid-19, são os principais motivos do aumento dos indicadores de endividamento no ano. Nesse contexto, as medidas tomadas pelo governo federal para mitigar os impactos econômicos da pandemia conduziam, naquela oportunidade, a projeção de resultado primário para um déficit superior a R\$ 700 bilhões, valor próximo a 10% do PIB.

48. A elevação do déficit repercute no nível da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), que se projeta para patamar superior a 90% do PIB ao final de 2020. O efeito transitório da crise, desse modo, colocará o nível de endividamento brasileiro em patamar substancialmente superior ao esperado. Assim, os impactos da pandemia na atividade econômica poderiam afetar a sustentabilidade fiscal de médio prazo, em função do extenso prazo de manutenção de resultados fiscais deficitários.

49. Importante salientar, ainda, que esses riscos culminaram em encaminhamentos ao Congresso Nacional, nos três relatórios que antecederam o presente, com vistas a informá-lo acerca do cenário crítico para a dívida pública e a necessidade de ponderar, ante as necessidades de financiamento para enfrentamento da crise sanitária, os efeitos das medidas sobre a dívida pública, seus custos de financiamento e sua sustentabilidade (Acórdãos 1.557/2020, 2.026/2020 e 2.283/2020, todos do Plenário do TCU e de relatoria do ministro Bruno Dantas).

*‘Das severas restrições nas condições de liquidez que afetam de forma significativa o refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal interna (DPMFi)’*

50. Inicialmente, convém destacar que, em 27 de agosto de 2020, foi autorizada a transferência de parte da reserva de resultados do Banco Central do Brasil (Bacen), proveniente do resultado financeiro positivo de suas operações com reservas e derivativos cambiais, nos termos do art. 5º da Lei 13.820/2019, em favor do Tesouro Nacional.

51. Essa transferência, contudo, não deve ocorrer quando o mercado de títulos públicos opera em condições de normalidade. Na forma estabelecida no art. 5º da Lei 13.820/2019, os recursos existentes na reserva de resultado poderão ser destinados ao pagamento da DPMFi - desde que aprovado pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) e que o patrimônio líquido do Bacen não atinja o limite mínimo de 1,5% do ativo total existente na data do balanço - **quando severas restrições nas condições de liquidez afetarem de forma significativa o seu refinanciamento:**

‘Art. 5º Mediante prévia autorização do Conselho Monetário Nacional, os recursos existentes na reserva de resultado de que trata o art. 3º, observado o limite estabelecido no § 2º do art. 4º desta Lei, poderão ser destinados ao pagamento da DPMFi quando severas restrições nas condições de liquidez afetarem de forma significativa o seu refinanciamento.’

52. Note-se que a citada transferência de resultados se dá de forma tão excepcional, primeiramente, por se tratar de um resultado meramente contábil. Veja-se que o Bacen não realiza o lucro com suas reservas, por meio da venda de moeda estrangeira, ao contrário, ele mantém seu estoque de reservas internacionais. Esse resultado positivo ocorre, então, pela simples conversão para reais (moeda nacional) do montante das reservas internacionais do governo. Em momento seguinte, entretanto, caso haja valorização da moeda nacional, ante as estrangeiras, com consequente redução contábil das reservas (resultado negativo), poderá a vir ser ressarcido pelo Tesouro Nacional ao Bacen, segundo o art. 4º da Lei 13.820/2019.

53. Em segundo lugar, como não há realização efetiva de resultados, por meio da venda de moeda estrangeira, o repasse desse resultado positivo ocorre potencialmente por meio da criação de moeda, o que, por conseguinte, acarreta grande aumento da liquidez de mercado. Por não haver meios de o mercado absorver toda essa liquidez, sem comprometimento das metas de inflação, o Bacen neutraliza esse excesso de liquidez por meio das operações compromissadas (operações de compra (ou venda) de títulos com compromisso de revenda (ou recompra) dos mesmos títulos em uma data futura, anterior ou igual à data de vencimento dos títulos, conforme dispõe o glossário do Banco Central), que representam obrigação do Bacen remuneradas pela taxa Selic.

54. Destarte, a transferência desse resultado contábil do Bacen para o Tesouro Nacional não concorre diretamente para a redução do endividamento público na medida em que propicia o crescimento de operações compromissadas, mas interfere de forma significativa na política monetária nacional e, em momento seguinte, poderá resultar em novas emissões de títulos públicos para cobrir eventuais resultados negativos do Bacen.

55. Por tudo isso, o art. 5º da Lei 13.820/2019 limita essas transferências a situações em que as severas restrições de liquidez afetem de forma significativa o refinanciamento da DPMFi, o que ocorre na atualidade, conforme se verá a seguir.

56. Na reunião de 27/8/2020, o CMN aprovou a transferência para o Tesouro Nacional de parte dos recursos da reserva de resultados do Bacen constituída até o final do primeiro semestre de 2020, com base no art. 5º da Lei 13.820/2019, a partir das considerações contidas no Voto 87/2020, de 27/8/2020 (peça 223).

57. Registre-se que a aludida transferência da reserva de resultados do Bacen foi objeto de representação formulada pelo Exmo. Sr. Lucas Rocha Furtado, Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU) (TC 029.382/2020-3, de relatoria do ministro Bruno Dantas), com o objetivo de acompanhar *pari passu* a operação destinada a transferência da reserva de resultado financeiro do Bacen em favor do Tesouro Nacional, de que

trata o art. 3º da Lei 13.820/2019. Tal representação encontra-se pendente de apreciação pelo Plenário do TCU.

58. No voto do CMN, resta consignado que a crise econômica decorrente da pandemia do novo Coronavírus provocou severas restrições nas condições de liquidez da economia brasileira, mormente em razão do aumento considerável do déficit primário no exercício de 2020, que passou de R\$ 124 bilhões, previstos na LDO/2020, para R\$ 800 bilhões, e do choque negativo sobre a economia, com queda no PIB prevista de 5,6%.

59. Diante de tantas incertezas, o sobredito voto aduz que houve elevação da demanda por liquidez, o que gerou forte migração para ativos mais líquidos e menos voláteis, como as operações compromissadas e os títulos públicos de curto prazo (até um ano). Assim, tem havido um encurtamento do prazo de vencimento dos títulos públicos, tanto da Dívida Pública Federal (DPF), como da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG). Em particular, está em curso considerável elevação dos vencimentos de títulos em 2021, o que pode representar maior risco ao refinanciamento no curto prazo da dívida pública.

60. Além disso, o Ofício SEI 215.845/2020/ME (peça 224), de autoria da Secretaria do Tesouro Nacional confirma as informações do Voto 87/2020, de 27/8/2020, e acrescenta que aquela secretaria revisou o Plano Anual de Financiamento (PAF) 2020. Segundo o ofício, a “redução dos prazos dos títulos públicos emitidos foi a mudança mais significativa no perfil da DPF nessa revisão, tendo como causa a maior necessidade de financiamento do setor público”. Segundo o informe da dívida que tratou da revisão (peça 225), o percentual de títulos vincendo em doze meses que antes tinha limites mínimos e máximos de 20% e 23%, respectivamente, agora variou para 24% e 28%, respectivamente, o que, segundo a própria STN, aumenta o risco para o financiamento de curto prazo.

61. Ainda segundo o Ofício SEI 215.845/2020/ME, a elevação do percentual vincendo em doze meses e a redução do prazo médio na composição da DPF é explicada, em grande parte, pela aproximação de um grande volume de vencimentos de dívida contratada nos anos anteriores com vencimento em 2021, o que já era apontado no PAF 2020 inicial. A concentração de dívida a vencer no curto prazo foi intensificada pelos efeitos da crise sanitária e econômica provocada pela pandemia internacional decorrente do novo Coronavírus, que resultaram no aumento da necessidade de financiamento do governo federal.

62. Segundo o Tesouro, outrossim, o espaço restrito para emissão de títulos mais longos (em razão da busca por maior liquidez no mercado) acontece em um momento em que o Tesouro Nacional precisa emitir um volume de dívida maior do que o valor de referência divulgado no PAF 2020 para cobrir as despesas primárias adicionais decorrentes das medidas de enfrentamento da pandemia. Diante deste cenário, a alternativa encontrada para a gestão da dívida foi o financiamento por meio de maior emissão de títulos de curto prazo, especialmente as Letras do Tesouro Nacional – LTN (títulos pré-fixados) de seis e de doze meses, com vencimentos em abril/21 e outubro/2021.

63. O grande volume de emissões de títulos curtos contribuiu para o encurtamento observado no perfil da DPF, que apresentava prazo médio com limites mínimos e máximos de 3,9 a 4,1 anos, respectivamente, e passou para 3,5 a 3,8 anos, na revisão do PAF 2020. Essa medida tem sido inevitável para que a gestão da dívida possa obter os recursos necessários para honrar seus compromissos e cobrir as despesas necessárias em 2020, embora ocasione maior exposição ao risco da elevação da taxa de juros, que atualmente está em 2% ao ano.

64. Para o Tesouro, também, a principal ferramenta de mitigação do risco de refinanciamento da dívida pública é a reserva de liquidez (colchão) da dívida pública. A manutenção de um colchão de liquidez permite cobrir parte das necessidades de financiamento, o que confere ao gestor da dívida a possibilidade de administrar as captações no mercado de títulos públicos, sobretudo em contextos de maior volatilidade, sem criar pressões excessivas para refinar a dívida.

65. Segundo aquela secretaria, antes da pandemia, o Tesouro Nacional contava com um colchão de liquidez confortável para mitigar o risco de refinanciamento da dívida contratada vincenda no curto prazo. Nos últimos anos, o Tesouro reforçou a reserva de liquidez, que permaneceu acima de seis meses de vencimentos. Conforme apresentado pelo Tesouro, é prudente manter uma reserva de liquidez em tamanho equivalente a, pelo menos, três meses de vencimentos (maturação) da dívida pública.

66. Com o advento da pandemia e os consequentes choques na necessidade de financiamento, entretanto, elevou-se, de forma acentuada, a necessidade das disponibilidades de caixa da dívida para a cobertura dos gastos extraordinários para o enfrentamento da crise, reduzindo a reserva de liquidez.

67. Diante da combinação entre a redução da reserva de caixa para pagamento da dívida, o ambiente de preferência por liquidez e aversão ao risco por parte dos investidores, a transferência da reserva de resultado do Bacen para o Tesouro Nacional, segundo eles, contribuirá diretamente para reduzir a necessidade de financiamento da dívida, adequando-a à capacidade de absorção de endividamento do mercado no curto prazo, uma vez que tal receita se destinará exclusivamente ao pagamento da DPMFi, e ajudará a manter o colchão da dívida em níveis prudentes.

68. A não realização dessa transferência, segundo o Tesouro, traria riscos ao refinanciamento da dívida pública e o agravamento das restrições de liquidez já presentes na atual conjuntura. Este cenário levaria à necessidade de emissões em montantes significativamente acima de todos os parâmetros históricos de captações pelo Tesouro Nacional em mercado. Muito provavelmente o Tesouro Nacional aumentaria a colocação de títulos de curto prazo, ampliando ainda mais o já elevado risco de refinanciamento.

69. A Secretaria do Tesouro Nacional observou, ainda, que, com o advento da pandemia do novo Coronavírus, houve um aumento expressivo das emissões de títulos de curto prazo, sendo, em grande medida, as LTN com vencimento em abril e outubro de 2021. Assim, caso a transferência do Bacen para o Tesouro não ocorresse, haveria um agravamento substancial na percepção de risco do investidor.

70. As consequências imediatas seriam, então: 1. aumento do custo de emissão da dívida, mediante a elevação dos prêmios pagos pelo Tesouro Nacional nos leilões; e 2. elevação dos volumes de emissão de papéis curtos. Esta situação agravaria o cenário em que se verifica elevado volume de maturação em 2021, com redução ainda maior da reserva de liquidez da dívida, que atingiria patamares inferiores ao considerado prudencial, para se enfrentar os vencimentos da DPF em 2021.

71. Diante das evidências apresentadas no Voto 87/2020, de 27/8/2020 e no Ofício SEI 215.845/2020/ME, não resta dúvida de que se encontra configurado cenário em que se verificam as condições de severas restrições de liquidez que têm afetado de forma significativa o refinanciamento da Dívida Pública Federal Mobiliária interna, atendendo ao requisito legal previsto no art. 5º, da Lei 13.820/2019, de forma a possibilitar a transferência de parte da reserva de resultado do Banco Central do Brasil em favor do Tesouro Nacional.

72. Na mesma linha, o mercado demonstra aversão ao risco e demanda ativos mais líquidos e menos voláteis, como as operações compromissadas e os títulos públicos de curto prazo (até um ano). Essa situação, vulnera ainda mais a gestão da dívida pública na medida em que já existia, antes mesmo da crise, parcela significativa de dívida a vencer em 2021.

73. A despeito de estar superado o fator legal necessário à ocorrência da transferência de resultado do Bacen para o Tesouro Nacional, a gestão da dívida pública brasileira se mostra bastante desafiadora nos meses que se seguem.

74. Inicialmente, é necessário apresentar os compromissos a serem honrados em 2020, conforme consta da revisão do PAF 2020 (peça 225, p. 2):

‘Do lado das despesas, os vencimentos da DPF somam R\$ 1.015,9 bilhões no ano, dos quais a maior parte (R\$ 722,8 bilhões) já ocorreu, restando R\$ 293,1 bilhões. Além disso, há previsão

em orçamento de R\$ 675,0 bilhões no ano para despesas primárias que serão pagas com recursos de emissões de títulos públicos. Deste montante, o valor de R\$ 146,9 já ocorreu e os R\$ 528,0 bilhões restantes devem se realizar até o final do exercício. Completando o quadro, há previsão para honra de garantias de R\$ 13,1 bilhões no ano, sendo que R\$ 5,7 bilhões já se realizaram.’

75. Vê-se, assim, que, entre 1º/8/2020 e 31/12/2020, o Tesouro Nacional deverá honrar despesas da ordem de R\$ 828,5 bilhões: 1. R\$ 293,1 bilhões da DPF; 2. R\$ 528,0 bilhões para fazer frente às despesas primárias que serão pagas com emissão de títulos; e 3. R\$ 7,4 bilhões para honrar garantias. Com efeito, considerando o montante de despesas (R\$ 828,5 bilhões) e a existência de recursos orçamentários da ordem de R\$ 39,6 bilhões (conforme revisão do PAF 2020, constata-se à peça 225, p. 2), conjuntamente com os R\$ 325,0 bilhões transferidos pelo Bacen, conclui-se que há necessidade de financiamento adicional da ordem de R\$ 463,9 bilhões.

76. Tem-se, desse modo, que o valor transferido pelo Bacen para o Tesouro Nacional, R\$ 325 bilhões, não é capaz de suprir todas as necessidades de financiamento do governo no curto prazo, como também não contém o ímpeto dos investidores por maior liquidez, o que resulta em mais contratação de dívidas no curto prazo (doze meses), e ainda gera significativos problemas de liquidez, com consequente emissão de operações compromissadas, que igualmente, compõe a Dívida Bruta do Governo Geral, remunerada pela taxa Selic.

77. Necessário observar, assim, que essa transferência de resultado não resolveu questões estruturantes relacionadas às finanças públicas. Ofereceu fôlego ao refinanciamento da dívida pública, apenas, tendo em vista que, a despeito de todos os seus efeitos colaterais (interferência na política monetária nacional e seus desdobramentos), colocou recursos nos cofres do Tesouro para fazer frente a uma parcela dos títulos vincendos que poderão seguir sem adequada demanda de mercado.

78. Não se mostra sustentável, à vista disso, a utilização perenizada desses resultados, especialmente, porque dependem de variação positiva do câmbio e porque não se constitui em resultado realizado, mas, tão somente, em resultado contábil que acaba por potencialmente viabilizar a criação de moeda para financiar a rolagem da dívida pública.

79. Tem-se por imprescindível, nesse ponto, entender que existe limite para o endividamento público e este limite não é definido pela política pública ou pelo montante de créditos extraordinários abertos, mas, pela propensão do mercado em financiar os gastos que o governo não é capaz de satisfazer com suas receitas ordinárias.

80. Essa situação demonstra a materialização dos riscos anunciados nos relatórios anteriores e torna urgente a adoção das medidas para contenção da despesa pública, inclusive extraordinárias, além da adoção daquelas medidas já informadas ao Congresso Nacional por meio dos Acórdãos 1.557/2020, 2.026/2020 e 2.283/2020, todos do Plenário do TCU e de relatoria do ministro Bruno Dantas.

81. Por todo o exposto, considera-se oportuno informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, à Comissão Mista de Acompanhamento das Medidas Relacionadas ao Coronavírus, ambas do Congresso Nacional, ao Gabinete Integrado de Acompanhamento à Epidemia do Coronavírus-19 da Procuradoria-Geral da República, ao Ministério da Economia e à Casa Civil, com fundamento no art. 120, § 3º, da Lei 13.898/2019 (LDO 2020) e no art. 41, § 2º, da Lei 8.443/1992, que:

a) a transferência para o Tesouro Nacional dos recursos da reserva de resultados do Bacen, constituída até o final do primeiro semestre de 2020, com base no art. 5º da Lei 13.820/2019, aprovada na reunião do CMN de 27/8/2020, decorreu da existência de severas restrições nas condições de liquidez que afetaram de forma significativa o refinanciamento Dívida Pública Mobiliária Federal interna;

b) essa situação demonstra a materialização dos riscos anunciados nos relatórios anteriores e torna urgente a adoção das medidas para se retomar o necessário equilíbrio fiscal, além daquelas já

informadas ao Congresso Nacional por meio dos Acórdãos 1.557/2020, 2.026/2020 e 2.283/2020, todos do Plenário do TCU e de relatoria do ministro Bruno Dantas;

c) essa transferência de resultado não resolveu questões estruturantes relacionadas às finanças públicas. Ofereceu um breve fôlego ao refinanciamento da dívida pública, apenas, tendo em vista que, a despeito de todos os seus efeitos colaterais (interferência na política monetária nacional e seus desdobramentos), colocou recursos nos cofres do Tesouro para fazer frente a uma parcela dos títulos vincendos que poderão seguir sem demanda de mercado adequada;

d) tem havido um encurtamento do prazo de vencimento tanto da Dívida Pública Federal (DPF), como da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG). Em particular, está em curso considerável elevação dos vencimentos de títulos em 2021, o que representa limites econômicos ao financiamento do Estado, como também pode sinalizar risco ao refinanciamento no curto prazo da dívida pública;

e) com o advento da pandemia e os consequentes choques na necessidade de financiamento, elevou-se, de forma acentuada, a necessidade das disponibilidades de caixa da dívida para a cobertura dos gastos extraordinários para o enfrentamento da crise, reduzindo a reserva de liquidez (colhão) da dívida pública, que constitui um dos mais relevantes instrumentos de mitigação do risco de refinanciamento da dívida pública;

f) não se mostra sustentável a utilização perenizada desses resultados, especialmente, porque dependem de variação positiva do câmbio e porque não se constitui em resultado realizado, mas, tão somente, um resultado contábil que acaba por potencialmente viabilizar a criação de moeda para financiar a rolagem da dívida pública.

82. Entende-se, ainda, que a transferência dos resultados da reserva do Bacen para o Tesouro Nacional atende aos requisitos previstos no art. 5º da Lei 13.820/2019, quais sejam: autorização CMN (transferência autorizada na reunião de 27/8/2020, conforme ata da 1.163ª sessão do CMN, (peça 231)); patrimônio líquido do Bacen não deve atingir o limite mínimo de 1,5% do ativo total existente na data do balanço (situação caracterizada por meio do Voto 87/2020-CMN, de 27 de agosto de 2020 – peça 223, p. 4); e estar configurada situação de severas restrições nas condições de liquidez que afetem de forma significativa o refinanciamento da DPMFi, conforme apresentado nos parágrafos anteriores.

83. Por fim, necessário observar que o presente trabalho não teve por escopo avaliar em que medida as disposições do art. 5º da Lei 13.820/2019 se coadunam com as vedações impostas pelo art. 164, § 1º, da Constituição Federal, o que poderá ser objeto de trabalho específico em momento oportuno.

### 2.3. Impactos fiscais das medidas de combate à Covid-19

#### 2.3.1. Despesas orçamentárias

84. Até a data-base de 28/8/2020, a União alocou cerca R\$ 512,0 bilhões em dotações orçamentárias para o combate à pandemia causada pela Covid-19. Registre-se que, dos R\$ 512,0 bilhões, R\$ 2,0 bilhões foram autorizados após 29/7/2020, data em que se deu a conclusão da instrução atinente ao 3º relatório deste acompanhamento. Tal recurso foi autorizado com o “objetivo garantir ações necessárias à produção e disponibilização de possível vacina segura e eficaz na imunização da população brasileira contra o Coronavírus (Covid19)”, conforme exposição de motivos que acompanhou a MP 994/2020, a qual abriu créditos extraordinários no valor de R\$ 2,0 bilhões, para custear tal despesa.

85. Registre-se que boa parcela dos recursos destinados ao combate da pandemia e seus efeitos foi autorizada entre os meses de abril a junho de 2020. A partir de julho de 2020, as novas autorizações de despesas vêm ocorrendo de forma incremental ou se destinam à suplementação dos recursos destinados à prorrogação do Auxílio Emergencial.

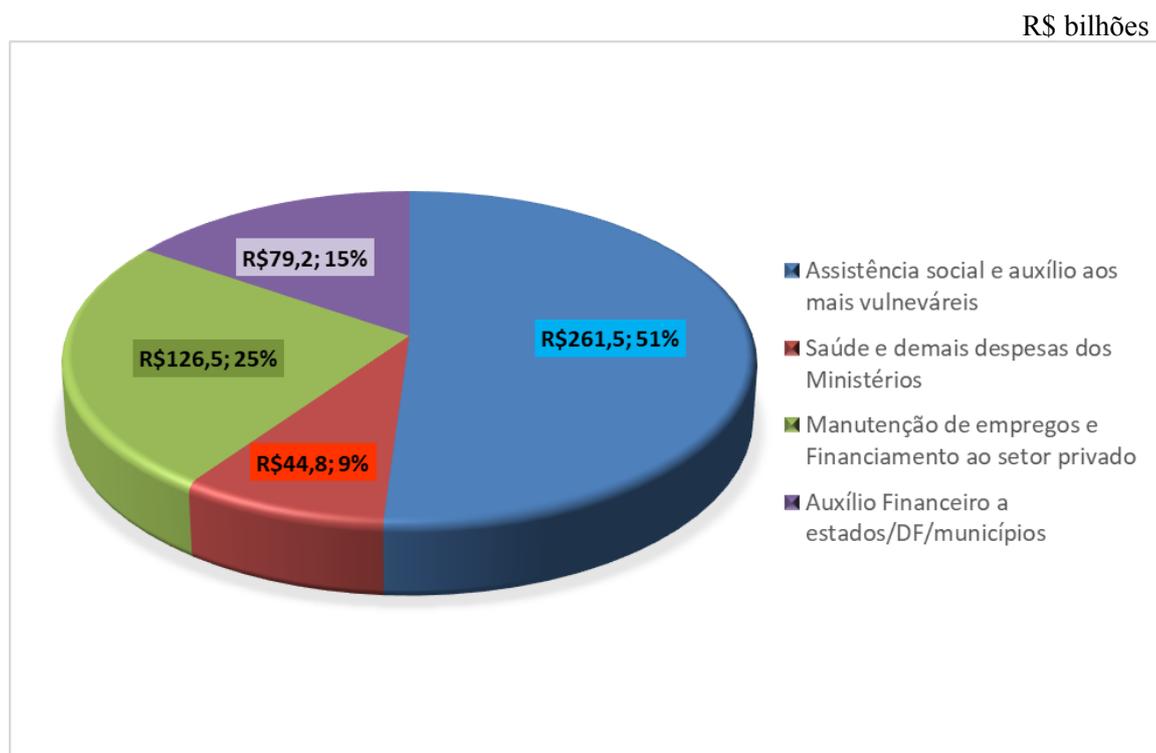
##### 2.3.1.1. Alocação das dotações

86. A fim de melhor compreender a distribuição dos recursos, o gráfico a seguir apresenta a despesa destinada ao enfrentamento da calamidade pública segregada em quatro grandes eixos, por

meio dos quais é possível compreender as áreas de atuação governamental e as prioridades definidas na esfera federal.

87. Tem-se que nenhuma das ações adotadas é estanque, reverberando seus efeitos para além da área imediatamente atendida. Não obstante, para fins de apresentação no presente relatório, a análise segregava as dotações nas seguintes áreas: i) assistência social e auxílio aos mais vulneráveis; ii) manutenção de empregos e financiamento ao setor privado; iii) auxílio financeiro a estados/Distrito Federal/municípios; e iv) saúde e demais despesas dos ministérios com combate à pandemia.

**Gráfico 1: Distribuição das dotações**



Fontes: Siop e Tesouro Gerencial – Posição 28/8/2020. Memória constante do Anexo I.

88. O detalhamento de cada uma das medidas que compõem os respectivos grupos já foi objeto de análise dos três primeiros relatórios produzidos no âmbito do presente acompanhamento. Não obstante, vale destacar que despesas alocadas com assistência social e auxílio aos mais vulneráveis (R\$ 261,5 bilhões) respondem por 51% de toda a dotação destinada ao combate da pandemia e seus efeitos, notadamente, em razão de esse grupo abarcar o “Auxílio Emergencial de Proteção Social”, cuja dotação autorizada até 28/8/2020 alcança R\$ 254,2 bilhões, montante necessário ao pagamento de cinco meses desse auxílio, o qual tem custo mensal estimado de R\$ 50,8 bilhões, conforme Parecer de Mérito 9/2020, do Gabinete do Ministério da Cidadania (peça 152, p. 13-16).

89. O segundo e terceiro grupos com maiores dotações alocadas referem-se às despesas voltadas à “Manutenção de empregos e ao financiamento ao setor privado” e ao “Auxílio financeiro a estados/DF/municípios”, cujas dotações respondem, respectivamente, por 25% (R\$ 126,5 bilhões) e 15% (R\$ 79,2 bilhões) da autorização total de despesas voltadas ao combate à pandemia e a seus efeitos.

90. O quarto grande grupo refere-se às dotações alocadas na função Saúde e demais despesas dos ministérios que atuam diretamente no combate à pandemia, com 9% da dotação total autorizada (R\$ 44,8 bilhões). Nesse último grupo, cerca de R\$ 42,0 bilhões estão alocados na função Saúde, cuja orçamentação se destina à aplicação direta da União (R\$ 10,3 bilhões) e à

transferência de recursos aos entes subnacionais (R\$ 31,7 bilhões), mormente por meio de transferências fundo a fundo.

91. Estima-se que serão transferidos R\$ 113,7 bilhões aos entes subnacionais, considerando apenas as despesas autorizadas visando ao combate à pandemia e seus efeitos, excluindo-se, portanto, transferências constitucionais/legais. O referido montante decorre das transferências no âmbito da saúde (R\$ 31,7 bilhões, provenientes das MPs 924, 940, 941, 942, 947, 967, 969, 970, 976, 994, todas de 2020), da assistência social (R\$ 2,7 bilhões, decorrentes da MP 941, 953 e 957, todas de 2020) e das autorizações conferidas pela LC 173/2020 (R\$ 76,2 bilhões), da Lei 14.041/2020, resultante da conversão da MP 938/2020 (R\$ 16,0 bilhões), e da Lei 14.017/2020 (R\$ 3,0 bilhões). A tabela a seguir evidencia a distribuição desses recursos, segregando-se os valores a serem repassados aos estados/Distrito Federal e aos municípios:

**Tabela 1: Despesas autorizadas em favor dos entes subnacionais**

		R\$ bilhões
Ente	Despesa	Valor
<b>Estados e Distrito Federal</b>	Auxílio Financeiro (LC 173/2020, Lei 14.017/2020 e Lei 14.041/2020)	46,3
	Saúde	9,1
	Assistência Social e outros	0,2
<b>Total Estados e DF (I)</b>		<b>55,6</b>
<b>Municípios</b>	Auxílio Financeiro (LC 173/2020, Lei 14.017/2020 e Lei 14.041/2020)	32,9
	Saúde - Transferências fundo a fundo	22,7
	Assistência Social – Transferências fundo a fundo	2,5
<b>Total Municípios (II)</b>		<b>58,1</b>
<b>Total Estados/DF/Municípios (III) = (I) + (II)</b>		<b>113,7</b>

Fonte: Siop – Base: 28/8/2020 – Orçamentos da assistência social e da saúde foram obtidos por meio da consulta às dotações gravadas nas seguintes modalidades: 30 – Transferências a Estados e ao DF; 31 - Transferências a Estados e ao DF, Fundo a Fundo; 40 – Transferências a Municípios; e 41 - Transferências a Municípios, Fundo a Fundo.

92. Convém assinalar que a MP 938/2020, estabelecia que entre março e junho de 2020, a União repassaria até R\$ 16,0 bilhões (limitados a R\$ 4,0 bilhões mensais), a título de compensação financeira pela queda da arrecadação, o que importaria redução nos repasses dos Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e dos Municípios (FPM). Durante os referidos meses, a queda de arrecadação dos entes subnacionais em relação ao mesmo período de 2019 impôs repasse total de R\$ 9,8 bilhões, com base na MP 938/2020, restando, assim, um saldo de R\$ 6,2 bilhões.

93. Não obstante, por meio do Projeto de Lei de Conversão 26, de 2020, que resultou na Lei 14.041/2020, o Congresso Nacional estendeu os efeitos da medida até novembro de 2020, mas reduziu o limite mensal de R\$ 4,00 bilhões para R\$ 2,05 bilhões. Assim, o saldo não utilizado (R\$ 6,2 bilhões) está sendo canalizado para o custeio da prorrogação dessa compensação à queda da arrecadação.

94. Considerando os dados constantes do Tesouro Gerencial, em agosto de 2020 houve repasse de R\$ 0,2 bilhão (referente à queda de arrecadação em julho de 2020), valor bastante inferior àquele repassado no mês anterior, R\$ 3,3 bilhões (referente à queda de arrecadação em junho), sinalizando recuperação da arrecadação no período.

#### 2.3.1.2. Fontes de Financiamento e Impacto Fiscal das despesas orçamentárias

95. O orçamento alocado às medidas de enfrentamento da Covid-19 alcança o montante de R\$ 512,0 bilhões até 28/8/2020, resultando em impacto primário adicional de R\$ 498,1 bilhões em relação às dotações da LOA 2020. A diferença (R\$13,9 bilhões) entre as dotações autorizadas e o impacto primário adicional se deve a dois fatores: autorização de despesas financeiras (R\$ 5 bilhões), as quais não impactam o resultado primário; e autorização de despesas para o combate à pandemia valendo-se do cancelamento de dotações originárias da LOA 2020 (R\$ 8,9 bilhões), como se observa a seguir:

**Tabela 2: Fontes de financiamento e impacto primário adicional das despesas com combate à pandemia**

R\$ milhões

Despesas	Fonte de Financiamento				Despesa Total (V) = (I) + (II) + (III) + (IV)	Impacto Primário adicional (VI) = (Despesa Primária Total) - (IV)
	Cancel. de dotações Financeiras (I)	Superávit de Exercícios Anteriores (II)	Operações de Crédito (III)	Cancel. de dotações Primárias (IV)		
<b>Despesa Total (1.Despesa Primária + 2. Despesa Financeira)</b>	<b>164.415</b>	<b>93.125</b>	<b>245.526</b>	<b>8.898</b>	<b>511.964</b>	<b>Não se aplica</b>
<b>1. Despesas com impacto primário</b>	<b>164.415</b>	<b>88.125</b>	<b>245.526</b>	<b>8.898</b>	<b>506.964</b>	<b>498.066</b>
1.1 Assistência Social e auxílio aos mais	98.200	32.868	130.320	50	261.438	261.388
1.2 Saúde e demais despesas dos Ministérios	11	19.820	16.117	8.848	44.795	35.947
1.3 Manut. de empregos e Financ. ao setor privado	50.204	35.438	35.900	0	121.542	121.542
1.4 Auxílio a Estados/DF/Municípios	16.000	0	63.189	0	79.189	79.189
<b>2. Despesas Financeiras</b>	<b>0</b>	<b>5.000</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>5.000</b>	<b>Não se aplica</b>
2.1 Manut. de empregos e Financ. ao setor privado	0	5.000	0	0	5.000	Não se aplica

Fontes: Siop – Posição 30/7/2020 e Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) 2º e 3º Bimestres 2020 - \*Em que pese a despesa com Financiamento da Folha Salarial seja considerada financeira (RP 0), excepcionalmente, o Poder Executivo federal, considerou o mencionado dispêndio como uma despesa primária, como se observa no RARDP do 2º bimestre de 2020 (peça 99). Detalhamento das fontes de recursos por ato autorizativo constante do Anexo III deste relatório.

96. Observe-se que as receitas derivadas de operações de crédito constituem a principal fonte de financiamento das despesas voltadas ao combate da pandemia (R\$ 245,5 bilhões, ou 47,9% do total de despesas), ou seja, recursos diretamente relacionados ao endividamento custeiam quase metade das ações de combate à pandemia. O expressivo montante de despesas autorizadas com fontes de recursos decorrentes de operações de crédito, além de elevar o déficit primário do Governo Central, tem impacto direto na alteração do perfil da dívida pública, como se verificou no item 2.2.1, uma vez que os agentes financeiros têm optado por ativos que ofereçam menor risco e dotados de maior liquidez, o que ensejou a emissão de títulos com vencimento de curto prazo e a elevação dos prêmios pagos pelo Tesouro Nacional.

#### 2.3.1.3. Execução das despesas orçamentárias

97. A tabela a seguir evidencia a execução da despesa seguindo a lógica da segregação das despesas em quatro grandes grupos.

**Tabela 3: Execução da despesa**

R\$ bilhões

DESPESAS	DOTAÇÃO ATUAL (A)	EMPENHADO (B)	LIQUIDADADO (C)	PAGO (D)	% PAGO (D) / (A)
<b>1. Assistência social e auxílio aos mais vulneráveis</b>	<b>261,5</b>	<b>238,3</b>	<b>216,6</b>	<b>216,5</b>	<b>82,8%</b>
1.1 Auxílio Emergencial de Proteção Social	254,2	231,3	212,8	212,8	83,7%
1.2 Transferência de Recursos para a CDE	0,9	0,9	0,9	0,9	100,0%
1.3 Proteção Social e Ampliação do Bolsa Família	6,3	6,1	2,9	2,9	45,8%
<b>2. Manut. de empregos e financiamento ao setor privado</b>	<b>126,5</b>	<b>95,2</b>	<b>65,4</b>	<b>65,4</b>	<b>51,7%</b>
2.1 Concessão de Financiamentos para o Pagamento da Folha Salarial	34,0	17,0	17,0	17,0	50,0%
2.2 Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda	51,6	51,5	22,1	22,1	42,8%
2.3 Pronampe	15,9	15,9	15,9	15,9	100,0%
2.4 FGC para Micro, Pequenas e Médias Empresas	20,0	10,0	10,0	10,0	50,0%
2.5 Financiamento da Infraestrutura Turística	5,0	0,8	0,4	0,4	8,4%
<b>3. Auxílio a Estados/DF/Municípios</b>	<b>79,2</b>	<b>79,2</b>	<b>55,2</b>	<b>55,2</b>	<b>69,7%</b>
3.1 LC 173/2020	60,2	60,2	45,1	45,1	74,9%
3.2 Compensação à queda de arrecadação dos Fundos de Participação	16,0	16,0	10,1	10,1	62,9%
3.3 Apoio emergencial para o setor cultural	3,0	3,0	0,0	0,0	0,0%
<b>4. Saúde e demais despesas dos Ministérios</b>	<b>44,8</b>	<b>33,4</b>	<b>29,7</b>	<b>29,4</b>	<b>65,7%</b>
4.1 Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública	42,0	31,8	28,8	28,6	68,0%
4.2 Demais despesas dos Ministérios voltadas ao combate à pandemia	2,8	1,6	0,9	0,8	30,6%
<b>Total Geral</b>	<b>512,0</b>	<b>446,2</b>	<b>366,8</b>	<b>366,5</b>	<b>71,6%</b>

Fonte: Siop Acesso Público – Posição 28/8/2020.

98. Verifica-se que, até 28/8/2020, da dotação total consignada às ações de combate à Covid-19 (R\$ 512,0 bilhões), foram empenhados R\$ 446,2 bilhões, o que corresponde a cerca de 87,1% do total, já as despesas pagas (R\$ 366,5 bilhões) equivalem a 71,6% do total.

99. Destaque-se o valor pago a título de “Auxílio Emergencial de Proteção Social” (R\$ 212,8 bilhões) que, comparativamente às demais despesas da União pagas em 2020, representa o segundo maior gasto primário do Governo Central no exercício corrente. Conforme dados do Resultado do Tesouro Nacional de julho de 2020, apenas os pagamentos com Benefícios Previdenciários (R\$ 408,5 bilhões até julho de 2020) superam as despesas com “Auxílio Emergencial de Proteção Social” no exercício corrente.

100. Vale ainda destacar os recursos autorizados no âmbito da LC 173/2020 (R\$ 60,2 bilhões), que representam, isoladamente, a segunda maior despesa primária, considerando o universo de medidas adotadas para o combate à pandemia. De acordo com a LC 173/2020, as transferências desses recursos dar-se-ão em quatro parcelas mensais e iguais, no exercício de 2020. Dessa maneira, já foram transferidas três parcelas, nos meses de junho, julho e agosto de 2020. Assim, a despesa paga (R\$ 45,1 bilhões) é compatível com o período de execução, devendo a quarta e última parcela ser transferida até 11/9/2020, conforme comunicado da Secretaria do Tesouro Nacional (peça 228).

101. Por fim, convém ainda trazer à baila os gastos primários da União, na função Saúde. Como já noticiado, estão alocados cerca R\$ 42,0 bilhões na função Saúde, dos quais foram pagos R\$ 28,6 bilhões, até 28/8/2020. Do valor pago, cerca de R\$ 25,4 bilhões, embora contabilizados como despesas sob a ótica da União, representam apenas transferências de recursos aos entes subnacionais, ou seja, esses valores constituem fonte de recursos para estados, Distrito Federal e municípios para custear as despesas desses entes. Dito de outra forma, esses R\$ 25,4 bilhões não representam efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, uma vez que os entes subnacionais ainda deverão realizar todos os trâmites licitatórios (quando for o caso), empenhar, liquidar e pagar suas respectivas despesas.

102. Os demais R\$ 3,2 bilhões foram efetivamente aplicados pela União, que representam 30% do valor a ser aplicado diretamente pelo ente federal (R\$ 10,3 bilhões, conforme dados do Siop extraídos em 28/8/2020). Desses R\$ 10,3 bilhões, R\$ 2,0 bilhões destinam-se “à produção e disponibilização de possível vacina segura e eficaz na imunização da população brasileira contra o

Coronavírus (Covid-19)”, conforme notícia a Exposição de Motivos 296/2020, que acompanhou a MP 994/2020. O valor referente à disponibilização de vacinas ainda não foi empenhado.

2.3.2. Benefícios tributários, financeiros e creditícios

2.3.2.1. Benefícios tributários (renúncia de receitas, diferimentos e redução de impostos regulatórios)

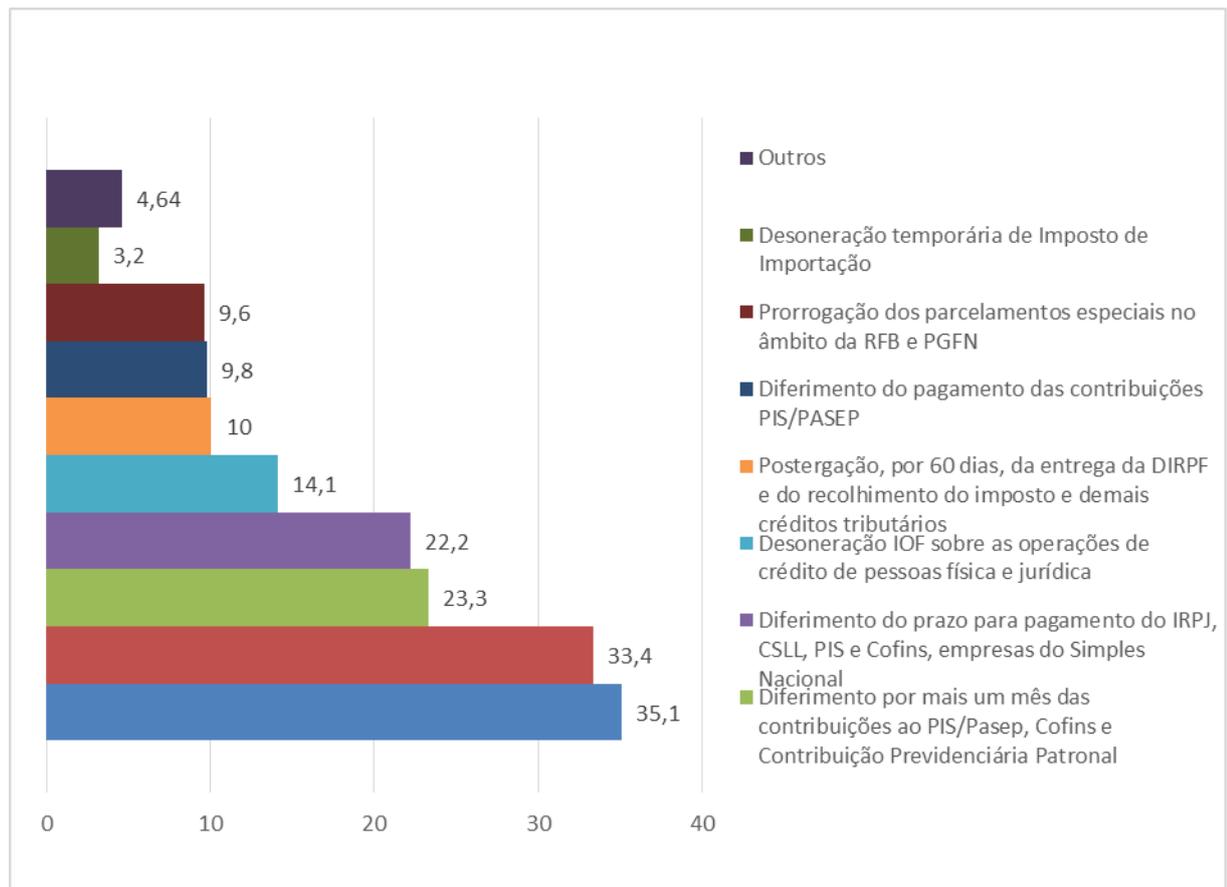
103. Com vistas a mitigar os efeitos econômicos e sociais negativos da Covid-19, foram concedidos benefícios tributários a empresas e pessoas físicas, consistentes em diferimentos de tributos e redução de impostos regulatórios. O impacto estimado dessas medidas tributárias chega a aproximadamente R\$ 165,39 bilhões, conforme informação apresentada pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (peça 214, p. 3). Saliente-se que não houve alteração das medidas em relação àquelas encaminhadas por meio da Nota Cetad/Copan 138/2020 (peça 184, p. 51-54).

104. Importante destacar que os impactos calculados são potenciais e, especialmente no caso de diferimento de tributos, os valores efetivos dependem do comportamento dos contribuintes abrangidos pelas alterações legais.

105. O gráfico seguinte demonstra as medidas adotadas e os impactos estimados de cada uma na arrecadação das receitas da União.

**Gráfico 2: Medidas de concessão de incentivos e benefícios tributários**

R\$ bilhões



Fonte: Peça 214.

106. Cumpre informar, ainda, que as renúncias de receitas tributárias constituem objeto de controle sistemático e permanente por parte deste Tribunal, por meio de ações de controle ad hoc, bem como de acompanhamento de periodicidade anual, a ser atuado oportunamente ainda no exercício de 2020, com vistas a subsidiar a apreciação das Contas do Presidente da República.

**2.2.2.2. Benefícios financeiros e creditícios**

107. Conforme informações prestadas pela Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Economia (peça 215), os benefícios financeiros e creditícios, instituídos como medidas de enfrentamento à Covid-19, apresentaram variação de R\$ 26,3 milhões desde último relatório de acompanhamento, de modo a possuírem valor total estimado de R\$ 1,19 bilhão de impacto em 2020, conforme quadro a seguir.

**Quadro 3: Benefícios financeiros e creditícios destinados ao enfrentamento da Covid-19**

				R\$ milhões
Benefício	Tipologia	Norma	Prazo	Impacto 2020
Tarifa Social de Energia Elétrica	Financeiro	MP 950/2020	1/4 a 30/6/2020	900,0
Programa Emergencial de Suporte a Empregos (Pese)	Creditício	MP 944/2020	3/4 a 31/10/2020	286,3
Crédito Especial c/ Fundos Constitucionais de Financiamento	Creditício	Resolução CMN 4.798/2020	enquanto durar o estado de calamidade, limitado a 31/12/2020	0,0

Fonte: Nota Técnica SEI 34.926/2020/ME (peça 215).

108. A Medida Provisória 950/2020 alterou as Leis 12.212/2010 e 10.438/2002, aplicando desconto adicional na tarifa de energia elétrica aos consumidores da subclasse residencial baixa renda. Por ser um benefício financeiro, os valores são custeados por meio de dotação orçamentária consignada no orçamento federal. Por meio da Medida Provisória 949/2020, foi aberto crédito extraordinário de R\$ 900,0 milhões para custear o benefício. A vigência do benefício encontra-se encerrada.

109. Já o Pese, criado pela MP 944/2020, teve sua vigência estendida de 30/6/2020 para 31/10/2020, quando da conversão para a Lei 14.043, de 19/8/2020. Com base em informações mais atualizadas do desempenho esperado para o programa, o benefício creditício, em 2020, foi reestimado para o valor de R\$ 286,3 milhões, R\$ 26,3 milhões a mais do que o último impacto informado.

110. O Conselho Monetário Nacional (CMN) criou linha de crédito especial com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FCO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO). Devido ao prazo de carência para as operações (até 31/12/2020), o impacto do benefício para 2020 é nulo, devendo ocorrer de 2021 em diante.

111. Além disso, a Nota Técnica apresentada pela Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Economia (peça 215) apresenta três novos benefícios financeiros, já incorporados ao Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º Bimestre de 2020, mas que ainda estão pendentes de alteração da Resolução-CMN 4.801/2020 para entrar em vigor, quais sejam:

**Quadro 4: Benefícios financeiros a serem implementados após a alteração da Resolução-CMN 4.801/2020**

				R\$ milhões
Benefício	Tipologia	Norma	Prazo	Impacto 2020
Pronaf - Equalização	Financeiro	Alteração prevista na Resolução CMN 4.801/2020	A depender da nova redação da Resolução	173,3
Custeio Agropecuário	Financeiro			85,5

Investimen- to Rural	Financeiro			70,5
-------------------------	------------	--	--	------

Fonte: Nota Técnica SEI 34.926/2020/ME (peça 215).

#### 2.4. Monitoramento das deliberações provenientes do Acórdão 2.026/2020-TCU-Plenário

112. Em decorrência das severas consequências sanitárias e econômicas causadas pela pandemia internacional de Covid-19, o Poder Executivo federal já autorizou cerca de R\$ 512,0 bilhões em despesas orçamentárias, dos quais R\$ 511,3 bilhões foram veiculados por medidas provisórias abrindo créditos extraordinários, os quais são excepcionados do limite de despesas primárias da União, o Teto de Gastos, instituído pela EC 95/2016, estabelecendo limites individualizados de despesas primárias aos diferentes órgãos/Poderes da União.

113. Nesse contexto, destacaram-se movimentos que indiretamente promoveram abertura de espaço fiscal no Teto de Gastos, sem que houvesse, de fato, economia de despesas primárias.

114. O primeiro movimento refere-se à abertura de créditos extraordinários direcionados ao Ministério da Saúde, cujas fontes de recursos, em boa medida, derivavam-se de cancelamentos de despesas da LOA 2020 do próprio Ministério da Saúde. Em termos práticos, suprimiu-se uma despesa computada no Teto de Gastos (dotações primárias da LOA 2020) e, concomitantemente, autorizou-se uma despesa primária por meio de créditos extraordinários, excluída do limite de despesas primárias da EC 95/2016. Esse foi o caso das Medidas Provisórias 924, 941, 942 e 967, todas de 2020.

115. O segundo movimento envolve a substituição direta de uma política pública (Programa Bolsa Família - PBF), cujas dotações primárias estavam computadas no Teto de Gastos, por outra (Programa Auxílio Emergencial – PAE), cujas dotações foram autorizadas por créditos extraordinários, assim, excluídas do limite de despesas primárias da União.

116. Nesse contexto, houve redução de despesas computadas no Teto de Gastos, em razão da edição da Lei 13.982/2020, alterada pela Lei 13.998/2020, que promoveu a substituição temporária do pagamento do Bolsa Família pela concessão do Auxílio Emergencial para parcela dos beneficiários do PBF.

117. Desse modo, a economia de despesas computadas no Teto de Gastos estaria intrinsecamente relacionada à realização de despesas com o PAE. Do ponto de vista fiscal como um todo, a realização de despesas com o PAE acarreta elevação dos gastos primários, uma vez que o valor médio do benefício pago no âmbito desse programa é mais elevado que o valor médio do benefício pago no âmbito do Bolsa Família. No entanto, essa simples troca promove economia de dotações da LOA 2020 e, conseqüentemente, possibilita abertura de espaço no Teto de Gastos.

118. Ademais, uma vez verificado que houve redução de despesas no âmbito do Programa Bolsa Família, o crédito extraordinário veiculado pela MP 929/2020 tornou-se prescindível, uma vez que as dotações originárias da LOA 2020, em tese, serão suficientes para custear todas as despesas do PBF, considerando a atual configuração dessa política pública. Assim, eventual utilização desse crédito extraordinário em detrimento das programações contidas originalmente na LOA 2020 promoveria abertura de espaço fiscal artificial no Teto de Gastos, tendo em vista, de fato, que não houve economia de despesas primárias.

119. Como decorrência do 2º Relatório deste Acompanhamento, o Plenário desta Corte de Contas prolatou o Acórdão 2.026/2020-TCU-Plenário com as seguintes recomendações:

‘9.1. recomendar ao Ministério da Economia, com fundamento nos pressupostos basilares insculpidos na EC 95/2016 e nos preceitos da gestão fiscal responsável insculpidos no art. 1º da Lei Complementar 101/2000, em conformidade com o art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que eventual utilização do espaço fiscal no Teto de Gastos proveniente de cancelamentos de dotações promovidos pelas Medidas Provisórias 924, 941, 942 e 967, todas de 2020, ou de economia de recursos na ação orçamentária 8442 da LOA 2020 em face os efeitos da Lei 13.982/2020, alterada pela Lei 13.998/2020, seja direcionada exclusivamente ao custeio de

despesas com o enfrentamento do contexto da calamidade relativa à pandemia de Covid-19 e de seus efeitos sociais e econômicos e que tenham a mesma classificação funcional da dotação cancelada ou substituída;

9.2. recomendar ao Ministério da Cidadania, com fundamento nos pressupostos basilares insculpidos na EC 95/2016 e nos preceitos da gestão fiscal responsável previstos no art. 1º da Lei Complementar 101/2000, em conformidade com o art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que se abstenha de custear despesas no âmbito do Programa Bolsa Família com os créditos extraordinários aprovados por meio da MP 929/2020, uma vez que as dotações ordinárias disponíveis nessa programação se mostram suficientes para cobrir as respectivas despesas estimadas para o corrente exercício, excetuando-se dessa proposição as despesas liquidadas e as despesas liquidadas e pagas até a data desta decisão;’

#### 2.4.1. Monitoramento da recomendação contida no item 9.1 do Acórdão 2.026/2020-TCU-Plenário

120. Visando aferir o cumprimento da recomendação contida no Acórdão 2.026/2020-TCU-Plenário, foram realizadas consultas a publicações oficiais e aos sistemas estruturantes do governo federal, com o intuito de apurar as alterações orçamentárias promovidas pelo Poder Executivo. Complementarmente, por meio do Ofício 12-73/2020-TCU-Semag (peças 212 e 218), a equipe de fiscalização diligenciou o Ministério da Economia visando aferir o efetivo cumprimento da recomendação contida no item 9.1 do Acórdão 2.026/2020-TCU-Plenário ou, subsidiariamente, analisar as razões de fato e de direito que impediram a fiel observância da deliberação.

121. No que se refere às alterações orçamentárias promovidas pelo Poder Executivo federal, entre a data de ciência da comunicação acerca da recomendação dirigida ao Ministério da Economia (26/8/2020, conforme Termo de Ciência de Comunicação, peça 207) e a data de elaboração da presente instrução (1º/9/2020), não foram autorizados créditos adicionais veiculando despesas primárias computadas no Teto de Gastos. Em linha dessa constatação, por meio de despacho (peça 222, p. 3), a Secretaria de Orçamento Federal informa que:

‘(...) desde 5/8/2020, data do proferimento do Acórdão 2.026/2020-TCU-Plenário, não se editou nenhum crédito com utilização do espaço fiscal no Teto de Gastos proveniente de cancelamentos de dotações promovidos pelas Medidas Provisórias 924, 941, 942 e 967, todas de 2020, ou de economia de recursos na ação orçamentária 8442 da LOA 2020 em face os efeitos da Lei 13.982/2020, alterada pela Lei 13.998/2020.’

122. Não obstante, tendo em vista que a recomendação sugere medidas a serem observadas durante todo o exercício financeiro e dado o curto período entre a ciência da comunicação e a conclusão da presente instrução, novo monitoramento será realizado em acompanhamentos futuros no âmbito da presente fiscalização.

123. Por oportuno, em resposta à diligência da equipe de fiscalização, o Ministério da Economia trouxe aos autos novos elementos atinentes a possíveis impactos na gestão da programação financeira da União, a depender da abrangência da recomendação expedida no âmbito do item 9.1 do Acórdão 2.206/2020-TCU-Plenário.

124. Em linhas gerais, conforme expõe o Ministério da Economia, por meio da Nota Técnica SEI 36007/2020/ME (peça 222, p. 5-13), de autoria da Secretaria do Tesouro Nacional, eventual extensão dos efeitos da recomendação exarada no item 9.1 do Acórdão 2.026/2020-TCU-Plenário, para além da programação orçamentária, de forma a incidir sobre a programação financeira, poderia gerar óbices de cunho operacional, contribuir para a elevação de estoque de despesas inscritas em Restos a Pagar, como também acrescer o volume de recursos financeiros não utilizados pelas respectivas Unidades Orçamentárias.

125. Argumenta a STN que o item 9.1 do Acórdão 2.026/2020-TCU-Plenário faz alusão direta a itens utilizados para controle do Teto de Gastos sob a ótica orçamentária, como, por exemplo, a “classificação funcional”. Diferentemente da ótica orçamentária, a perspectiva financeira do Teto de Gastos não apresentaria tais nuances, uma vez que são computadas quaisquer despesas primárias pagas no exercício, inclusive as inscritas em Restos a Pagar. Dessa forma,

expurgando-se as exceções estabelecidas pela própria EC 95/2016 (art. 107, § 6º, do ADCT), tem-se a apuração quantitativa do montante pago, e não qualitativamente de forma a computar ou não despesas sob a perspectiva da classificação funcional da despesa.

126. Ademais, salienta-se que os Decretos de Programação Orçamentária e Financeira constituem montantes globais para a execução da despesa, de forma a estabelecer limites específicos para os ministérios, “considerando grandes agregados de despesas, estabelecendo valores mensais acumulados”. Assim, a definição da priorização da utilização desses limites financeiros cabe ao próprio órgão setorial de cada ministério, o qual poderá direcionar tais recursos para despesas nas mais diversas classificações funcionais ou, até mesmo, realizar o pagamento de despesas inscritas em Restos a Pagar.

127. Complementarmente, segundo a STN, a não utilização do espaço fiscal no Teto de Gastos, a partir da ótica financeira, em face dos efeitos das Medidas Provisórias 924, 941, 942 e 967, todas de 2020, e da Lei 13.998/2020, poderia elevar o volume de recursos “empenhados” (diferença positiva entre o limite de pagamento autorizado e as despesas efetivamente pagas). Informa que, por outras razões, até julho de 2020, o “empenhamento” de recursos já alcançava R\$ 32,3 bilhões, dos quais 30% estavam concentrados no Ministério da Cidadania, notadamente em decorrência da economia de recursos na ação orçamentária 8442, efeito da Lei 13.982/2020, alterada pela Lei 13.998/2020.

128. Destaca, ainda, que a própria LDO 2020 (art. 59, § 8º), estabeleceu mecanismos visando reduzir o “empenhamento” de recursos, ao prever a possibilidade de se remanejarem recursos, a critério do Poder Executivo. Conforme, expõe a STN (peça 222), o remanejamento de recursos financeiros e a consequente ocupação do espaço fiscal, sob a ótica financeira, não afrontaria as normas estatuídas pelo NRF:

‘32. Especialmente com relação às ações elencadas no Acórdão de recomendação mencionado acima, a realocação dos recursos não infringirá o Teto de Gastos, valor predefinido no regramento constitucional, além de estar alinhada à Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente, em seus arts. 59 e 60 (...).’

129. Assevera que a própria legislação infraconstitucional, notadamente a LDO 2020, tem sido aprimorada no sentido de conferir maior flexibilidade à gestão financeira de recursos, especialmente após o advento das ECs 100 e 102, ambas de 2019, as quais instituíram o dever de executar das programações orçamentárias. Dessa maneira, em linha com a dual forma de apuração do Teto de Gastos (óticas orçamentária e financeira), e, sobretudo, visando promover eficiência na gestão de caixa da União, a LDO 2020 permite, por exemplo, que “os valores dos cronogramas ou limites de pagamento (financeiro) e limites de empenho (orçamento) sejam diferenciados tanto nas despesas discricionárias quanto nas despesas com controle de fluxo”, como também que “os cronogramas de pagamento das despesas obrigatórias e sujeitas ao controle de fluxo sejam remanejados para outras despesas”.

130. Por fim, informa que a utilização do espaço fiscal, frise-se, sob a ótica financeira, tem condão de “reduzir o carregamento dos Restos a Pagar para o exercício de 2021, uma vez que a realocação dos recursos financeiros será realizada para viabilizar os pagamentos tanto de Restos a Pagar dos anos anteriores quanto pagamento de despesas do orçamento 2020”, o que segundo a STN, poderia “reduzir as pressões financeiras para 2021”.

#### *Análise*

131. Preliminarmente, deve-se dizer que a ponderação do Ministério da Economia não foi oferecida quando a equipe de fiscalização facultou aos gestores daquela Pasta a possibilidade de propor comentários aos achados e às respectivas deliberações propostas em relatório preliminar. Ressalve-se, porém, que a proposta de deliberação originalmente sugerida pela equipe de fiscalização e apreciada pelos gestores foi objeto de significativo aperfeiçoamento pelo Plenário desta Corte de Contas, quando se deu a análise conclusiva, notadamente no que se refere à possibilidade de utilização do espaço fiscal no Teto de Gastos e à inclusão de restrições orçamentárias à criação de novas despesas.

132. Posteriormente, além dos novos elementos acostados aos autos pela STN, em 8/9/2020, a Advocacia-Geral da União (AGU) interpôs embargos de declaração (peça 229), em face da recomendação contida no item 9.1 do Acórdão 2.026/2020-TCU-Plenário.

133. No aludido recurso, o qual se encontra pendente de apreciação pelo Plenário desta Corte de Contas, a AGU elenca uma série de argumentos, visando sanar supostas omissões e obscuridades da decisão do TCU. Dentre esses argumentos, verifica-se que, nos itens 21 a 23 (peça 229), a AGU apresenta breves considerações acerca da perspectiva financeira do cumprimento da EC 95/2016. Nesse rumo, ainda que sem a profundidade da resposta oferecida pela STN, pelo fato de os argumentos centrais da AGU recurso estarem mormente direcionados à dimensão orçamentária do Teto de Gastos, os embargos de declaração também trazem luz à tese propugnada pelo Tesouro Nacional.

134. Atendo-se tão somente ao documento oferecido pela STN, uma vez que o citado recurso não é objeto de exame do presente relatório, entende-se que a tese apresentada pela citada secretaria do Ministério da Economia, por ocasião do monitoramento do item 9.1 do Acórdão 2.026/2020-TCU-Plenário, é meritória, legítima e, sobretudo, atende ao interesse público, uma vez que visa promover maior eficiência alocativa dos recursos financeiros, sem criar despesas à margem do Teto de Gastos, como se explicitará adiante. Ademais, convém assinalar os diferentes esforços da referida secretaria do Ministério da Economia que, na qualidade de Órgão Central de Administração Financeira federal, vem adotando uma série de medidas visando à alocação eficiente da programação financeira, acompanhadas de forma sistemática por esta unidade técnica. Por essas razões, a tese desenvolvida pela STN merece a necessária atenção do TCU.

135. Superado o aparte, deve-se ressaltar que a EC 95/2016 estabelece o limite de despesas primárias sob duas diferentes perspectivas de apuração: a orçamentária e a financeira. Sob a ótica orçamentária, a EC 95/2016 determina que as despesas primárias previstas no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) e na respectiva LOA, não poderão exceder os limites individualizados estabelecidos pelo Teto de Gastos (art. 107, §§ 3º e 4º, do ADCT). Adicionalmente, a EC 95/2016 estabelece que é “vedada a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado de despesa primária” (art. 107, § 5º, do ADCT).

136. Dessa maneira, o limite de despesas primárias, sob a ótica orçamentária, deve ser obedecido desde a elaboração do PLOA e ao longo do exercício financeiro, inclusive no que tange às alterações orçamentárias promovidas por meio de créditos suplementares e especiais. Ou seja, em regra, a autorização de despesas é dada a partir da ótica orçamentária do Teto de Gastos, constituindo espécie de controle *ex-ante* das obrigações estatais.

137. Sob a perspectiva financeira, o Teto de Gastos é apurado a partir do cômputo de todos os pagamentos de despesas primárias não excepcionadas pelo art. 107, § 6º, do ADCT, como também das operações que impactam o resultado primário (art. 107, § 10, do ADCT). Nesse rumo, além do pagamento de despesas primárias do exercício, também sensibilizam o Teto de Gastos sob a ótica financeira os pagamentos de Restos a Pagar, assim como outras operações que têm impacto fiscal no resultado primário, mas que possuem mecanismo de apuração diferente das demais despesas orçamentárias dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

138. Como exemplo dessas “demais operações que afetam o resultado primário”, cite-se o impacto primário do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), que, em apertada síntese, é apurado a partir do cotejo entre as receitas arrecadadas e as despesas executadas no âmbito do programa. Assim, a partir desse resultado, positivo ou negativo, há a sensibilização do Teto de Gastos tão somente a partir da ótica financeira.

139. Com efeito, excluindo-se as denominadas “demais operações que afetam o resultado primário”, a apuração do Teto de Gastos a partir da perspectiva financeira constitui controle da despesa estatal de forma *ex-post*, ou seja, posteriormente à autorização e à realização da despesa. Dessa forma, considerando o ordenamento jurídico pátrio, em regra, não se vislumbra possibilidade direta de criação de novas despesas e conseqüente elevação do endividamento estatal estritamente sob a perspectiva financeira do Teto de Gastos.

140. Conforme já noticiado, a STN entende que as restrições propostas pelo item 9.1 do Acórdão 2.026/2020-TCU-Plenário devam incidir somente sobre a vertente orçamentária do Teto de Gastos, e não sob a perspectiva financeira.

141. De fato, assiste razão à STN em boa parte de suas ponderações, que remetem a nuances de índole legal, operacional e de gestão acerca do manejo da programação financeira, inclusive com repercussão nos exercícios financeiros futuros. Para além disso, a tese propugnada pela STN não visa criar despesas, uma vez que se busca apenas quitar obrigações já autorizadas pelo Parlamento, sem extrapolar os limites originalmente definidos pela EC 95/2016. Ademais, tais despesas já se submeteram aos limites do Teto de Gastos na elaboração da peça orçamentária.

142. Em análise à recomendação contida no item 9.1, do Acórdão 2.026/2020-TCU-Plenário, percebe-se que a ideia fulcral da deliberação visou coibir a criação de despesas primárias à margem dos pressupostos da EC 95/2016, o que está inequivocamente relacionado ao aspecto orçamentário do Teto de Gastos. A preocupação desta Corte de Contas com a criação de despesas à margem dos pressupostos basilares do NRF fica evidente no voto condutor do ministro Bruno Dantas, relator do TC 016.873/2020-3, que deu origem ao Acórdão 2.026/2020-TCU-Plenário:

‘25. Acrescento esta última condição à proposta da Semag, porque considero que o contexto em que essas folgas orçamentárias foram criadas exigem uma utilização restrita, ao máximo, desses recursos.

26. Lembro que a pandemia criou uma situação excepcional em que, idealmente, é como se existissem dois orçamentos: um ordinário e outro extraordinário (orçamento de guerra). Em relação ao orçamento ordinário, a ideia é a de que não seja permitido nada que não fosse normalmente autorizado em uma situação comum. Ou seja, o governo não pode se valer do motivo da pandemia para “criar” modificações nesse orçamento.’ (grifou-se)

143. Percebe-se, portanto, a necessária cautela com a utilização da folga fiscal no Teto de Gastos derivada da orçamentação “economizada”, em face da edição de créditos extraordinários voltados ao combate à pandemia e seus efeitos. A preocupação do relator é legítima, uma vez que o Poder Executivo promoveu alterações orçamentárias (posteriormente revogadas) visando utilizar a folga fiscal promovida pela “economia” de despesas no Teto de Gastos decorrente da edição de créditos extraordinários.

144. Na aludida oportunidade, o Poder Executivo se valeu de dotações “economizadas” no Programa Bolsa Família para autorizar novas despesas em favor da Secretaria de Comunicações da Presidência da República, ato materializado pela edição da Portaria-SEF/ME 13.474/2020, posteriormente revogada pelo Ministério da Economia.

145. Registre-se que tal ato foi objeto de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pelo Procurador do Ministério Público junto ao TCU Rodrigo Medeiros de Lima (TC 021.245/2020-7, de relatoria do Ministro Bruno Dantas), a qual foi apreciada pelo TCU e, por meio do Acórdão 1.640/2020-TCU-Plenário, esta Corte de Contas conheceu da aludida representação e considerou prejudicado o pedido cautelar, arquivando o processo sem julgamento de mérito, em razão da perda de objeto decorrente da citada revogação.

146. Nesse rumo, o cerne da recomendação volta-se a novas autorizações de despesas, e não ao pagamento de obrigações já autorizadas. Dessa maneira, entende-se que a criação de despesas primárias está indissociavelmente relacionada à ótica orçamentária.

147. No que se refere a eventuais limitações impostas pelo controle externo ao gestor no manejo orçamentário-financeiro, do trecho do voto-condutor que deu origem ao Acórdão 2.026/2020-TCU-Plenário, extrai-se que não caberia ao TCU impor restrições absolutas à utilização do espaço fiscal no Teto de Gastos, dada a singular situação em que se encontra o país em decorrência da pandemia, conforme dicção do item 22 do voto do ministro Bruno Dantas, relator da matéria:

‘22. Acho temerário, no momento em que vivemos, semelhante a uma situação de guerra, que esta Corte impeça, de forma geral e categórica, a utilização desse espaço para arcar com despesas de combate à calamidade.’

148. Ademais, em linha do que apresenta a STN, a própria legislação infraconstitucional, em particular a LDO 2020, já prevê mecanismos que estabelecem a segregação das perspectivas orçamentária e financeira dos gastos públicos, o que faz sentido tendo em conta os estágios da despesa previstos na Lei 4.320/1964. Do contrário, a direta e irrestrita vinculação entre o orçamento e o financeiro poderia gerar ainda mais rigidez à gestão dos recursos públicos, impactando a execução de políticas públicas e as entregas à sociedade.

149. Some-se a isso o fato de que a proposta da STN visa reduzir os atuais níveis de ‘empocamento’ de recursos, os quais superaram R\$ 32,3 bilhões, em julho de 2020, segundo dados da própria secretaria (peça 222, p. 14). Sobre o tema, é necessário dizer que esta unidade técnica acompanha sistematicamente as medidas adotadas pelo Tesouro Nacional que visem reduzir os volumes de recursos imobilizados, a fim de promover uma gestão de caixa mais eficiente, assunto que integra de forma permanente o acompanhamento bimestral da avaliação de receitas e despesas primárias, a cargo desta Semag.

150. Impende destacar ainda que, em face das medidas de combate à pandemia e da queda de arrecadação, o déficit primário do Governo Central poderá ser superior a R\$ 800,0 bilhões. Para financiar esse déficit, a União tem recorrido essencialmente a operações de créditos, elevando o endividamento público. Dessa maneira, não é saudável, do ponto de vista das finanças públicas, elevar o endividamento público de um lado e, de outro lado, manter recursos ociosos. Ademais, não se pode perder de vista os recursos legalmente vinculados, que ficam depositados na Conta Única da União, sem serem utilizados, impondo a realização adicional de operações de créditos, o que gera ainda mais custos ao financiamento do Estado.

151. Por fim, a utilização do espaço fiscal no Teto de Gastos em 2020, sem restrições adicionais, estritamente no que tange à ótica financeira do cumprimento dessa regra fiscal, poderá reduzir o volume de despesas inscritas em Restos a Pagar, medida adequada do ponto de vista das finanças públicas, uma vez que o montante de passivos assumidos pelo Estado poderá ser reduzido, o que favorece o planejamento futuro da gestão orçamentário-financeira.

152. Conclui-se, assim, que a tese defendida pela STN não representa afronta aos princípios basilares do NRF, uma vez que não serão criadas despesas à margem do Teto de Gastos. Ao revés, a medida tem condão de promover maior eficiência alocativa à gestão financeira da União, além de possibilitar a possível redução do estoque de despesas inscritas em Restos a Pagar, de forma a não comprometer ainda mais o espaço fiscal dos exercícios subsequentes.

153. Por todo o exposto, com fulcro no art. 41, § 2º, da Lei 8.443/1993, propõe-se informar ao Ministério da Economia que as movimentações de limites financeiros nos termos da LDO 2020 e os respectivos pagamentos de despesas primárias, que eventualmente venham a ocupar o espaço fiscal do Poder Executivo federal, estritamente sob a perspectiva financeira do Teto de Gastos, não atentam contra a recomendação disposta no item 9.1 do Acórdão 2.026/2020-TCU-Plenário, uma vez que a mencionada deliberação sugere condicionantes à autorização de novas despesas que se valham dos efeitos das Medidas Provisórias 924, 941, 942 e 967, todas de 2020, ou da Lei 13.982/2020, alterada pela Lei 13.998/2020, o que está inequivocamente relacionado à perspectiva orçamentária do cumprimento da EC 95/2016.

154. Outrossim, deve-se ressaltar que a criação de novas despesas à luz da recomendação contida no item 9.1 do aludido acórdão, concomitantemente com a utilização irrestrita do espaço fiscal do Teto de Gastos sob a perspectiva financeira, irá exigir a necessária coordenação dos Órgãos Centrais de Orçamento e de Administração Financeira federal, no sentido de não se extrapolar os limites definidos pela EC 95/2016.

155. Adicionalmente, como informado no início desta seção, entre a ciência da decisão do TCU pelo Ministério da Economia e a conclusão do presente relatório, não foram autorizados créditos adicionais suplementares e especiais veiculando despesas primárias computadas no Teto

de Gastos. Em razão disso, e tendo em conta que a mencionada recomendação visa balizar os atos dos gestores durante todo o exercício financeiro, considera-se em atendimento a recomendação contida no item 9.1 do Acórdão 2.026/2020-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Bruno Dantas. Ademais, a citada recomendação poderá ser objeto de fiscalização do TCU nas demais etapas do presente processo de Acompanhamento.

#### 2.4.2. Monitoramento da recomendação contida no item 9.2 do Acórdão 2.026/2020-TCU-Plenário

156. Como já mencionado, com a edição da Lei 13.982/2020, alterada pela Lei 13.998/2020, promoveu-se a substituição temporária do pagamento do Bolsa Família pela concessão do Auxílio Emergencial para parcela dos beneficiários do PBF. No entanto, anteriormente à criação do PAE, o Poder Executivo reforçou as dotações do Programa Bolsa Família, por meio de créditos extraordinários (MP 929/2020).

157. Nesse contexto, a partir do pagamento do PAE, houve significativa redução da utilização das dotações destinadas ao Bolsa Família (ação orçamentária 8442). Com efeito, a dotação adicional veiculada por créditos extraordinários tornou-se prescindível ao custeio de todas as despesas do PBF até o fim do exercício. Desse modo, e considerando a neutralidade dos créditos extraordinários no Teto de Gastos, o TCU recomendou ao Ministério da Cidadania que, para custear as despesas do PBF, utilizasse prioritariamente as dotações da LOA 2020, em detrimento das dotações extraordinárias da MP 929/2020, a fim de que não gerasse espaço fiscal artificial no Teto de Gastos. Tal recomendação foi materializada pelo item 9.2 do Acórdão 2.026/2020-TCU-Plenário.

158. A partir de consultas ao sistema Tesouro Gerencial, verificou-se que, desde julho de 2020, não houve execução de créditos extraordinários na ação orçamentária 8442, veiculados pela MP 929/2020, como se verifica na tabela a seguir:

**Tabela 4 – Execução de despesas na ação orçamentária 8442 em 2020**

R\$ milhares

Ação Governo		Tipo Crédito	Mês Lançamento	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Despesas Pagas
8442	Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza (Lei nº 10.836/2004)	INICIAL(LOA)	JAN/2020	28.970.256	2.476.039	2.476.039
			FEV/2020	(0)	2.470.678	2.470.678
			MAR/2020	0	2.530.839	2.530.839
			ABR/2020	0	(8)	(8)
			MAI/2020	(2.380.000)	(32)	(32)
			JUN/2020	514.664	(2.971)	(2.971)
			JUL/2020	0	73.064	73.064
			AGO/2020	0	117.390	117.390
			<b>Total</b>	<b>27.104.920</b>	<b>7.665.000</b>	<b>7.665.000</b>
		EXTRAORDINARIO	MAR/2020	3.037.598		
			ABR/2020	0	113.146	113.146
			MAI/2020	0	143.968	143.968
			JUN/2020	0	112.172	112.172
			<b>Total</b>	<b>3.037.598</b>	<b>369.285</b>	<b>369.285</b>
		<b>Total</b>		<b>30.142.518</b>	<b>8.034.285</b>	<b>8.034.285</b>

Fonte: Tesouro Gerencial – Posição: 2/9/2020

159. Como se percebe, desde julho de 2020, o Ministério da Economia não utiliza créditos extraordinários para custear o PBF, despesa que vem sendo custeada por dotações da LOA, o que se coaduna com as recomendações do TCU e, sobretudo, com os princípios basilares do NRF.

160. Face o exposto, e tendo em conta que a mencionada recomendação visa balizar os atos dos gestores durante todo o exercício financeiro, dada a vigência anual do limite de despesas primárias, considera-se em atendimento a recomendação contida no item 9.2 do Acórdão 2.026/2020-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Bruno Dantas. Ademais, a citada recomendação poderá ser objeto de fiscalização do TCU nas demais etapas do presente processo de Acompanhamento.

### 3. CONCLUSÃO

161. A presente fiscalização decorreu do Plano Especial de Acompanhamento aprovado pelo Plenário do TCU no âmbito do processo TC 016.602/2020-0. Trata-se do quarto relatório produzido pelo Tribunal sob o ponto de vista da gestão fiscal no enfrentamento à crise. Em relação às alterações nas regras orçamentário-financeiras, aos efeitos da crise e das medidas de resposta governamental, os procedimentos de auditoria aplicados evidenciaram o que se segue:

a) até a data-base de 28/8/2020, a União alocou cerca R\$ 512,0 bilhões em dotações orçamentárias para o combate à pandemia causada pela Covid-19. Registre-se que, dos R\$ 512,0 bilhões, R\$ 2,0 bilhões foram autorizados após 29/7/2020, data em que se deu a conclusão da instrução atinente ao 3º relatório deste acompanhamento; (parágrafo 84)

a.1) do valor autorizado até 28/8/2020, foram empenhados R\$ 446,2 bilhões, liquidados R\$ 366,8 bilhões e pagos R\$ 366,5 bilhões; (parágrafos 96-102)

a.2) 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 acumulado manteve-se em R\$ 165,39 bilhões, mesmo valor apresentado no 3º relatório deste acompanhamento. Já os benefícios financeiros e creditícios, instituídos como medidas de enfrentamento à Covid-19, apresentaram variação de R\$ 26,3 milhões desde último relatório de acompanhamento, de modo a possuírem valor total estimado de impacto em 2020 de R\$ 1,19 bilhão; (parágrafos 103-111)

b) em relação às alterações nas regras orçamentário-financeiras, concluiu-se que a dispensa do cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF, efetivada pelo art. 65, § 1º, inciso II, da LRF inserido pela LC 173/2020, não promove desvinculação ampla e irrestrita. A possibilidade de desvinculação circunscreve-se à ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Poder Legislativo e desde que os recursos sejam destinados ao combate à calamidade pública e incide apenas sobre os recursos decorrentes de superavit financeiro que não estejam atrelados a fundos públicos e cuja lei instituidora da vinculação não disponha sobre a manutenção da vinculação do superavit financeiro para os exercícios financeiros seguintes. Dessa maneira, propôs-se a seguinte deliberação;

b.1) informar ao Ministério da Economia que o art. 65, § 1º, inciso II, da LRF permite a desvinculação de recursos somente quando da ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Poder Legislativo e desde que os recursos sejam destinados ao combate à calamidade pública e alcança apenas recursos de superavit financeiro que não estejam atrelados a fundos públicos e cuja lei instituidora da vinculação não disponha sobre a manutenção da vinculação do superavit financeiro para os exercícios financeiros seguintes; (parágrafos 8-41)

c) verificou-se ainda a materialização de riscos anunciados nos 1º e 2º relatórios de Acompanhamento, consubstanciada na existência de severas restrições nas condições de liquidez que afetam de forma significativa o refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal interna, o que resultou na autorização da transferência de R\$ 325,0 bilhões da reserva de resultados do Banco Central do Brasil, proveniente do resultado financeiro positivo de suas operações com reservas e derivativos cambiais, nos termos do art. 5º da Lei 13.820/2019, em favor do Tesouro Nacional.

c.1) No 1º relatório de acompanhamento (peça 108, p. 40 e 41), foram apresentados, entre outros, os dois riscos que seguem: 1. Elevação dos juros pagos pelo Tesouro Nacional na emissão de títulos públicos e 2. Redução acentuada da reserva de liquidez. No 2º relatório de acompanhamento (peça 166, p. 7-9), foi apresentado, entre outros, o risco de: Crescimento do estoque da dívida/PIB (tanto a DBGG, quanto a DLSP) e prolongamento do período de consolidação fiscal.

c.2) Verificou-se a existência de severas restrições nas condições de liquidez da economia brasileira, mormente em razão do aumento considerável do déficit primário no exercício de 2020, que passou de R\$ 124 bilhões, previstos na LDO/2020, para R\$ 800 bilhões, e do choque negativo sobre a economia, com queda no PIB prevista de 5,6%. Ademais, houve elevação da demanda por liquidez, o que gerou forte migração para ativos mais líquidos e menos voláteis, como as operações

compromissadas e os títulos públicos de curto prazo (até um ano). Assim, tem havido um encurtamento do prazo de vencimento dos títulos públicos, tanto da Dívida Pública Federal (DPF), como da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG). Em particular, está em curso considerável elevação dos vencimentos de títulos em 2021, o que pode sinalizar maior risco ao refinanciamento no curto prazo da dívida pública.

c.3) Outrossim, com o advento da pandemia e os consequentes choques na necessidade de financiamento, entretanto, elevou-se, de forma acentuada, a necessidade das disponibilidades de caixa da dívida para a cobertura dos gastos extraordinários para o enfrentamento da crise, reduzindo a reserva de liquidez da dívida pública.

c.4) A Secretaria do Tesouro Nacional observou, ainda, que, com o advento da pandemia do novo Coronavírus, houve um aumento expressivo das emissões de títulos de curto prazo, sendo, em grande medida, as LTN com vencimento em abril e outubro de 2021. Assim, caso a transferência do Bacen para o Tesouro não ocorresse, haveria um agravamento substancial na percepção de risco do investidor.

c.5) As consequências imediatas seriam, então: 1. aumento do custo de emissão da dívida, mediante a elevação dos prêmios pagos pelo Tesouro Nacional nos leilões; e 2. elevação dos volumes de emissão de papéis curtos. Esta situação agravaria o cenário em que se verifica elevado volume de maturação em 2021, com redução ainda maior da reserva de liquidez da dívida, que atingiria patamares inferiores ao considerado prudencial, para se enfrentar os vencimentos da DPF em 2021.

c.6) Diante das evidências apresentadas, não restou dúvida de que se encontra configurado cenário em que se verificam as condições de severas restrições de liquidez que têm afetado de forma significativa o refinanciamento da Dívida Pública Federal Mobiliária interna, atendendo ao requisito legal previsto no art. 5º, da Lei 13.820/2019, de forma a possibilitar a transferência de parte da reserva de resultado do Banco Central do Brasil em favor do Tesouro Nacional.

c.7) Nesse contexto, considera-se oportuno informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, à Comissão Mista de Acompanhamento das Medidas Relacionadas ao Coronavírus, ambas do Congresso Nacional, ao Gabinete Integrado de Acompanhamento à Epidemia do Coronavírus-19 da Procuradoria-Geral da República, ao Ministério da Economia e à Casa Civil que:

c.7.1) a transferência para o Tesouro Nacional dos recursos da reserva de resultados do Bacen, constituída até o final do primeiro semestre de 2020, com base no art. 5º da Lei 13.820/2019, aprovada na reunião do CMN de 27/8/2020, decorreu da existência de severas restrições nas condições de liquidez que afetaram de forma significativa o refinanciamento Dívida Pública Mobiliária Federal interna;

c.7.2) essa situação demonstra a materialização dos riscos anunciados nos relatórios anteriores e torna urgente a adoção das medidas para se retomar o necessário equilíbrio fiscal, além daquelas já informadas ao Congresso Nacional por meio dos Acórdãos 1.557/2020, 2.026/2020 e 2.283/2020, todos do Plenário do TCU e de relatoria do ministro Bruno Dantas;

c.7.3) essa transferência de resultado não resolveu questões estruturantes relacionadas às finanças públicas. Ofereceu um breve fôlego ao refinanciamento da dívida pública, apenas, tendo em vista que, a despeito de todos os seus efeitos colaterais (interferência na política monetárias nacional e seus desdobramentos), colocou recursos nos cofres do Tesouro para fazer frente a uma parcela dos títulos vincendos que poderão seguir sem demanda de mercado adequada;

c.7.4) tem havido um encurtamento do prazo de vencimento tanto da Dívida Pública Federal (DPF), como da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG). Em particular, está em curso considerável elevação dos vencimentos de títulos em 2021, o que representa limites econômicos ao financiamento do Estado, como também pode sinalizar risco ao refinanciamento no curto prazo da dívida pública;

c.7.5) com o advento da pandemia e os consequentes choques na necessidade de financiamento, elevou-se, de forma acentuada, a necessidade das disponibilidades de caixa da dívida para a

cobertura dos gastos extraordinários para o enfrentamento da crise, reduzindo a reserva de liquidez (colchão) da dívida pública, que constitui um dos mais relevantes instrumentos de mitigação do risco de refinanciamento da dívida pública;

c.7.6) não se mostra sustentável a utilização perenizada desses resultados, especialmente, porque dependem de variação positiva do câmbio e porque não se constitui em resultado realizado, mas, tão somente, um resultado contábil que acaba por potencialmente viabilizar a criação de moeda para financiar a rolagem da dívida pública; (parágrafos 42-83)

d) Realizou-se também o monitoramento das deliberações contidas no Acórdão 2.026/2020-TCU-Plenário, notadamente aquelas recomendações atinentes às alterações orçamentárias que promoveram abertura de espaço fiscal no Teto de Gastos, sem, de fato, existir economia de despesas primárias. Em relação à recomendação atinente ao item 9.1 do citado acórdão, verificou-se que, entre a data da ciência da deliberação e a conclusão da elaboração do presente relatório, não houve a abertura de créditos adicionais com impacto no Teto de Gastos. Adicionalmente, a STN defendeu que os efeitos da citada recomendação fiquem adstritos à perspectiva orçamentária do Teto de Gastos, uma vez que a extensão dos efeitos da medida para a vertente financeira dessa regra fiscal pode gerar ineficiência na gestão de caixa da União, problemas de índole operacional e pressões financeiras em exercícios seguintes;

d.1) Ainda que tal tese não tenha sido oferecida a título de comentários dos gestores, quando a equipe de fiscalização encaminhou o relatório preliminar ao Ministério da Economia, ou que não integre o núcleo central dos argumentos que compõem os embargos de declaração opostos pela Advocacia-Geral da União em face do Acórdão 2.026/2020-TCU-Plenário, os quais não são objeto de análise de mérito no presente relatório, conclui-se que a ideia defendida pelo Tesouro Nacional é legítima, meritória, tem base legal e, sobretudo, não tem condão de criar despesas à margem do Teto de Gastos: principal razão da recomendação exarada por esta Corte de Contas. Nesse sentido, após detida análise, foram propostas as seguintes deliberações:

d.2) informar ao Ministério da Economia que as movimentações de limites financeiros nos termos da LDO 2020 e os respectivos pagamentos de despesas primárias, que eventualmente venham a ocupar o espaço fiscal do Poder Executivo federal, estritamente sob a perspectiva financeira do Teto de Gastos, não atentam contra a recomendação disposta no item 9.1 do Acórdão 2.026-TCU-Plenário, uma vez que a mencionada deliberação sugere condicionantes à autorização de novas despesas que se valham dos efeitos das Medidas Provisórias 924, 941, 942 e 967, todas de 2020, ou da Lei 13.982/2020, alterada pela Lei 13.998/2020, o que está inequivocamente relacionado à perspectiva orçamentária do cumprimento da EC 95/2016;

d.3) considerar em atendimento a recomendação contida no item 9.1 do Acórdão 2.026/2020-TCU-Plenário;

d.4) em relação à recomendação contida no item 9.2 do Acórdão 2.026-TCU-Plenário, a qual propôs que o Ministério da Cidadania se abstinhasse de custear despesas no âmbito do Programa Bolsa Família com os créditos extraordinários aprovados por meio da MP 929/2020, verificou-se que, desde julho de 2020, a mencionada Pasta vem utilizando tão somente dotações da LOA 2020 para custear despesas do aludido programa, o que se coaduna com a deliberação desta Corte de Contas. Nesse sentido, propôs-se:

d.5) considerar em atendimento a recomendação contida no item 9.2 do Acórdão 2.026/2020-TCU-Plenário (parágrafos 112-160).

162. Por fim, estima-se que o presente trabalho tem o potencial de estimular o atendimento às disposições insculpidas na Constituição Federal, na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei de Diretrizes Orçamentárias, tendo como fim último assegurar que a capacidade de financiamento do Estado esteja à altura das necessidades nacionais durante o enfrentamento da crise e após o seu término, de forma sustentável.

#### 4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

163. Em razão dos argumentos acima despendidos, encaminham-se os autos à consideração superior, propondo:

- a. informar ao Ministério da Economia, com fulcro no art. 41, § 2º, da Lei 8.443/1992, que o art. 65, § 1º, inciso II, da LRF permite a desvinculação de recursos somente quando da ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Poder Legislativo e desde que os recursos sejam destinados ao combate à calamidade pública e alcança apenas recursos de superavit financeiro que não estejam atrelados a fundos públicos e cuja lei instituidora da vinculação não disponha sobre a manutenção da vinculação do superavit financeiro para os exercícios financeiros seguintes;
- b. informar ao Ministério da Economia, com fulcro no art. 41, § 2º, da Lei 8.443/1992, que as movimentações de limites financeiros nos termos da LDO 2020 e os respectivos pagamentos de despesas primárias, que eventualmente venham a ocupar o espaço fiscal do Poder Executivo federal, estritamente sob a perspectiva financeira do Teto de Gastos, não atentam contra a recomendação disposta no item 9.1 do Acórdão 2.026/2020-TCU-Plenário, uma vez que a mencionada deliberação sugere condicionantes à autorização de novas despesas que se valham dos efeitos das Medidas Provisórias 924, 941, 942 e 967, todas de 2020, ou da Lei 13.982/2020, alterada pela Lei 13.998/2020, o que está inequivocamente relacionado à perspectiva orçamentária do cumprimento da EC 95/2016;
- c. considerar em atendimento a recomendação contida no item 9.1 do Acórdão 2.026/2020-TCU-Plenário;
- d. considerar em atendimento a recomendação contida no item 9.2 do Acórdão 2.026/2020-TCU-Plenário;
- e. informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, à Comissão Mista de Acompanhamento das Medidas Relacionadas ao Coronavírus, ambas do Congresso Nacional, ao Gabinete Integrado de Acompanhamento à Epidemia do Coronavírus-19 da Procuradoria-Geral da República, ao Ministério da Economia e à Casa Civil, com fundamento no art. 120, § 3º, da Lei 13.898/2019 (LDO 2020) e no art. 41, § 2º, da Lei 8.443/1992, que:
  - e.1. a transferência para o Tesouro Nacional dos recursos da reserva de resultados do Bacen, constituída até o final do primeiro semestre de 2020, com base no art. 5º da Lei 13.820/2019, aprovada na reunião do CMN de 27/8/2020, decorreu da existência de severas restrições nas condições de liquidez que afetaram de forma significativa o refinanciamento Dívida Pública Mobiliária Federal interna;
  - e.2. essa situação demonstra a materialização dos riscos anunciados nos relatórios anteriores e torna urgente a adoção das medidas para se retomar o necessário equilíbrio fiscal, além daquelas já informadas ao Congresso Nacional por meio dos Acórdãos 1.557/2020, 2.026/2020 e 2.283/2020, todos do Plenário do TCU e de relatoria do ministro Bruno Dantas;
  - e.3. essa transferência de resultado não resolveu questões estruturantes relacionadas às finanças públicas. Ofereceu um breve fôlego ao refinanciamento da dívida pública, apenas, tendo em vista que, a despeito de todos os seus efeitos colaterais (interferência na política monetária nacional e seus desdobramentos), colocou recursos nos cofres do Tesouro para fazer frente a uma parcela dos títulos vincendos que poderão seguir sem demanda de mercado adequada;
  - e.4. tem havido um encurtamento do prazo de vencimento tanto da Dívida Pública Federal (DPF), como da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG). Em particular, está em curso considerável elevação dos vencimentos de títulos em 2021, o que representa limites econômicos ao financiamento do Estado, como também pode sinalizar risco ao refinanciamento no curto prazo da dívida pública;
  - e.5. com o advento da pandemia e os consequentes choques na necessidade de financiamento, elevou-se, de forma acentuada, a necessidade das disponibilidades de caixa da dívida para a cobertura dos gastos extraordinários para o enfrentamento da crise, reduzindo a reserva de liquidez

(colchão) da dívida pública, que constitui um dos mais relevantes instrumentos de mitigação do risco de refinanciamento da dívida pública;

e.6. não se mostra sustentável a utilização perenizada desses resultados, especialmente, porque dependem de variação positiva do câmbio e porque não se constitui em resultado realizado, mas, tão somente, um resultado contábil que acaba por potencialmente viabilizar a criação de moeda para financiar a rolagem da dívida pública;

f. informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, com fundamento no art. 120, § 3º, da Lei 13.898/2019 (LDO 2020), bem como à Comissão Mista de Acompanhamento das Medidas Relacionadas ao Coronavírus, ambas do Congresso Nacional, e ao Gabinete Integrado de Acompanhamento à Epidemia do Coronavírus-19 da Procuradoria-Geral da República, que:

f.1. até 28/8/2020, o orçamento federal consignou dotações adicionais no valor de R\$ 512,0 bilhões para custear as medidas de enfrentamento da pandemia, dos quais foram empenhados R\$ 446,2 bilhões, liquidados R\$ 366,8 bilhões e pagos R\$ 366,5 bilhões;

f.2. as medidas tributárias com impacto na arrecadação não apresentaram variação, alcançando o valor estimado de R\$ 165,39 bilhões. Já os benefícios financeiros e creditícios, instituídos como medidas de enfrentamento à Covid-19, apresentaram variação de R\$ 26,3 milhões desde último relatório de acompanhamento, de modo a possuírem valor total estimado de impacto em 2020 de R\$ 1,19 bilhão;

g. encaminhar cópia da decisão que vier a ser proferida ao Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República.”

É o relatório.