

VOTO

Trago para julgamento, em conjunto, por economia e celeridade processuais:

a) embargos de declaração opostos pela União em face do Acórdão 2.026/2020-TCU-Plenário; e

b) o 4º Relatório de Acompanhamento dos reflexos das mudanças ocorridas nas regras orçamentárias e fiscais sobre a gestão dos recursos públicos, bem como de seus impactos sobre o orçamento federal e a sustentabilidade fiscal, em razão das medidas adotadas pelo Governo Federal em resposta à crise da Covid-19.

2. Para melhor organização deste voto, exponho separadamente cada expediente.

DOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO

3. A embargante sustenta omissões e obscuridades no acórdão supramencionado, mais especificamente quanto à parte final do seu item 9.1, que assim dispôs:

“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)

4. Segundo a recorrente, a deliberação não teria indicado qual falta ou impropriedade de caráter formal justificaria a recomendação, nem teria adotado as regras contidas nos §§ 1º e 2º do art. 11 da Resolução TCU-315/2020, atinentes à emissão de recomendações a unidades jurisdicionadas.

5. Além disso, sustenta que a recomendação teria ido 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.

6. Explica que não haveria irregularidade em se autorizarem novas despesas sem o cancelamento de dotações primárias, desde que não se perdesse 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 Salarial e Seguro-Desemprego.

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

8. Por fim, argumenta que a decisão também não teria esclarecido se o alcance do item 9.1. abrangeria apenas o aspecto orçamentário, ou também incluiria o aspecto financeiro.

9. Ao final, requer o conhecimento e o acolhimento do recurso para que sejam supridos os vícios, com as consequências modificativas que eventualmente advenham deste julgamento.

II

10. Primeiramente, julgo presentes os requisitos de admissibilidade atinentes à espécie, votando por que os embargos sejam conhecidos, com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34, da Lei 8.443/1992, uma vez que foram protocolados dentro do prazo, por pessoa legítima e em observância aos fundamentos previstos na legislação.

11. No que se refere ao mérito, não vejo motivo para que sejam acolhidos, conforme passo a expor.

12. O expediente visa a rediscutir o mérito da recomendação, o que não é cabível pela via recursal escolhida, conforme já mencionado em diversos acórdãos desta Corte, dos quais cito alguns exemplos:

Acórdão 1.218/2015-TCU-Plenário:

“Antes de tratar especificamente dos argumentos trazidos pelos embargantes, lembro que essa espécie recursal, cujo objetivo é sanar eventuais omissões, obscuridades ou contradições, não deve ser manejada para rediscussão de mérito, o que representa, na prática, a possibilidade de repetição de um mesmo recurso, ferindo os princípios da singularidade, da isonomia e da celeridade processual. Os embargos declaratórios devem ter como fundamentação a obscuridade (falta de clareza na redação do julgado), contradição (existência de proposições inconciliáveis entre si) e omissão (falta de pronunciamento judicial sobre matéria que deveria ter sido apreciada pelo juiz).”

Acórdão 3.339/2013-TCU-1ª Câmara:

“A omissão para o acolhimento dos declaratórios é a que diz respeito à questão que deveria ter sido apreciada pelo colegiado mas não o foi. Não constitui omissão ou contradição a adoção de entendimento diverso do preferido pela parte, segundo seus próprios critérios de justiça e de acordo com sua particular interpretação das leis e da jurisprudência. Não há falar em omissão quando o acórdão analisa todas as questões submetidas a exame e as decide com base em teses jurídicas, jurisprudência, interpretação de leis e análise dos fatos que são diversos dos que os jurisdicionados entendem como mais adequados.”

13. Embora não seja cabível, nesta oportunidade, tal discussão, teço alguns comentários sobre o assunto.

14. Reputo que a decisão explicitou, de forma clara, os fundamentos que embasaram a recomendação pela utilização restrita do espaço de Teto de Gastos advindo das Medidas Provisórias 924, 941, 942 e 967, de 2020, e pela Lei 13.982/2020 (Auxílio Emergencial).

15. Rememoro o seguinte trecho do voto:

“24. Portanto, em ambos os casos, entendo que o governo pode eventualmente utilizar os espaços desde que: i) **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 de que ii) as despesas custeadas tenham a mesma classificação orçamentária das despesas canceladas ou substituídas.

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.

27. Outrossim, no orçamento de guerra, ao autorizar créditos extraordinários, o Congresso Nacional avalia a pertinência da medida proposta pelo governo para combater a crise. Nesse sentido, a interpretação em relação aos remanejamentos orçamentários deve ser a mais restritiva possível, para não interferir, indevidamente, na competência do Congresso Nacional acerca desse controle.

28. Assim, a lógica é a de que, se a folga orçamentária tenha ocorrido na função ‘Saúde’, eventual utilização desse espaço seja também alocada na função ‘Saúde’. Da mesma forma, em relação à economia de recursos com o Programa Bolsa Família, se a folga tiver ocorrido na função “Assistência Social”, ela deverá ser utilizada na mesma função.”

16. Vê-se, portanto, que a preocupação desta Corte é que se preserve, ao máximo, o que foi autorizado pelo Congresso Nacional para o Orçamento Público Federal de 2020, evitando que se utilizem brechas para o remanejamento ilegítimo de créditos sem a autorização do Congresso Nacional em situações não justificadas pelo contexto da pandemia, e se criem indevidamente despesas primárias.

17. Não é demais registrar que tal preocupação surgiu ao se constatar que algumas despesas previstas em créditos “ordinários”, sujeitas ao Teto de Gastos, estavam sendo substituídas por despesas autorizadas por créditos extraordinários, não submetidas ao aludido teto, criando “artificialmente” uma folga orçamentária em relação ao limite de gastos sujeita a ser preenchida pelo Poder Executivo com outras despesas.

18. Em uma das situações detectadas pelo TCU, a folga gerada no Programa Bolsa Família (submetido ao teto) pela criação do auxílio emergencial previsto na Lei 13.982/2020 (não sujeito ao teto) iria ser utilizada pelo Poder Executivo, não fosse a revogação do ato, para arcar com despesas referentes à “comunicação institucional”, o que, a princípio, não tem qualquer relação com a pandemia.

19. Trago a colação trecho do 2º Relatório de Acompanhamento, constante à peça 166, no qual se explica tal ocorrência:

“98. Nesse ponto, vislumbra-se movimento, cujas consequências poderiam não se coadunar com os pressupostos estabelecidos pelo NRF: tem-se uma despesa regularmente submetida ao Teto de Gastos (dotações da LOA 2020, na ação 8442, destinada ao custeio do Bolsa Família) sendo substituída por um dispêndio excluído do Teto de Gastos (Auxílio Emergencial, autorizado por medidas provisórias veiculando crédito extraordinário).

99. (...).

100. Da dotação total do PBF (R\$ 32,5 bilhões), R\$ 29,5 bilhões são provenientes da LOA 2020 e R\$ 3,0 bilhões da MP 929/2020. Registre-se, essa economia de R\$ 2,4 bilhões não se refletiu em bloqueio/cancelamento parcial das dotações adicionais extraordinárias autorizadas pela MP 929/2020, mas sim dos créditos originários da LOA 2020. Esse movimento possibilita a abertura de espaço no Teto de Gastos, na medida em que dotações originárias da LOA 2020 poderão ser canceladas.

101. Com lastro nessa redução de despesas e no consequente espaço no Teto de Gastos, o Poder Executivo editou a Portaria SEF/ME 13.474/2020, por meio da qual promoveu-se o cancelamento de R\$ 83,9 milhões da ação 8442, destinada ao Bolsa Família, visando à suplementação da ação orçamentária 2017 – Comunicação Institucional. Assim, do excesso de dotações do PBF (R\$ 2,4 bilhões), foram cancelados e remanejados R\$ 83,9 milhões para o custeio de despesas com comunicação institucional da Presidência da República. No entanto, tal ato foi, posteriormente, revogado pela Portaria SEF/ME 13.866/2020. Dessa forma, as dotações do PBF mantêm-se em seu valor integral (R\$ 32,5 bilhões).

102. Inclusive, o aludido remanejamento 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, o Plenário desta 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 revogação da Portaria SEF/ME 13.474/2020. De igual modo foi a decisão proferida no âmbito do Acórdão 1.639/2020-TCU-Plenário, também de relatoria do Ministro Bruno Dantas, e por meio do qual o Tribunal apreciou representação de teor semelhante, porém formulada pelo Subprocurador-Geral do MPTCU Lucas Rocha Furtado.”

20. Assim, não se pode dizer que a decisão desta Corte teria se omitido por não indicar a falha ou impropriedade que gostaria de corrigir ou evitar com a recomendação em comento.

21. Restou evidenciado que tal impropriedade seria o risco de utilizar-se indevidamente do contexto da pandemia para burlar os limites da EC 95/2016 e a competência do Congresso Nacional para autorizar despesas.

22. O julgamento desta Corte foi, então, de interpretar restritivamente os comandos orçamentários na utilização dos espaços criados em razão dos créditos extraordinários, diante de tais falhas.

23. Não vislumbro também omissão no sentido de que a decisão teria deixado de especificar se a recomendação se referia apenas ao aspecto orçamentário. Dentro do contexto em que foi emitida, no qual se visou evitar aumento indevido de despesas primárias, claro está que o comando se dirige ao aspecto orçamentário. De todo modo, a Semag abordou o assunto com profundidade no 4º Relatório de Acompanhamento, dirimindo qualquer dúvida.

24. Outrossim, não merece acolhida o argumento de que a recomendação não teria observado o art. 11, §§ 1º e 2º, III, da Resolução-TCU 315/2020. Tal dispositivo assim dispõe:

“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;”

25. Ora, a recomendação desta Corte se baseia principalmente no que foi autorizado legalmente pelo Congresso Nacional no Orçamento de 2020, tendo o intuito de evitar que atos infralegais “contornem” ilegitimamente tal autorização em razão do contexto da pandemia. Assim, ela decorre, sobretudo, da lei.

26. Ademais, não se pode dizer que ela não observou os requisitos de viabilidade prática, pois não havia, nem há, obstáculos a que ela seja cumprida, pois o seu teor é que se mantenha o que estava inicialmente autorizado para cada função programática, e as ações de combate à pandemia sempre poderão ser arcadas por créditos extraordinários, autorizados pelo Congresso Nacional.

27. Por fim, também não se vislumbra desobediência ao art. 20 da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (LINDB), uma vez que a decisão não se baseia em valor jurídico abstrato, mas sim na competência do Congresso Nacional para decidir sobre o orçamento anual (art. 48, inciso II, da Constituição Federal), na Lei Orçamentária de 2020 e na Emenda Constitucional 95/2016.

28. Não obstante considerar ausente justificativa que imponha a revisão, em tese, da recomendação contida no item 9.1 do acórdão embargado, vejo que existem motivos suficientes para que esta Corte possa admitir, excepcionalmente, a utilização da folga no Teto de Gastos para fazer jus a despesas com seguro-desemprego e abono salarial.

29. De fato, não se pode negar que essas despesas são fortemente impactadas pela crise econômica gerada pela Covid-19.

30. Se o Governo Federal não puder remanejar créditos para arcar com tais dispêndios, indubitavelmente eles serão autorizados por créditos extraordinários. Então, faz sentido, em caráter excepcional, admitir que esse remanejamento possa ser feito em sentido contrário à recomendação, tornando mais eficiente o caminho a ser percorrido pelo Poder Executivo. Além disso, trata-se de despesas urgentes e de extrema importância para milhares de brasileiros.

31. Este esclarecimento que proponho não significa provimento parcial dos embargos ou qualquer alteração na recomendação emitida, mas tão-somente um reconhecimento de que, diante das peculiaridades que envolvem as despesas com seguro desemprego e abono salarial, o remanejamento mostra-se razoável e possível.

DO 4º RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO

30. Nesta quarta fase do Acompanhamento, o Tribunal atualiza as informações sobre os impactos das medidas de combate à pandemia, destacando a ocorrência de severas restrições nas condições de liquidez para o refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal interna, bem como aborda a alteração nas regras de Direito Financeiro havida com a introdução do art. 65, §1º, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, e o estágio de cumprimento de recomendações anteriores proferidas por esta Corte.

31. Ao final, a Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) propõe enviar informações ao Ministério da Economia, a Comissões do Congresso Nacional, ao Gabinete especializado da Procuradoria Geral da República e à Casa Civil.

32. Corroboro, integralmente, o exame e a proposta da Semag descritos em detalhes no relatório precedente, e incorporo os seus fundamentos às minhas razões de decidir.

33. Apenas destaco, a seguir, alguns pontos registrados no Relatório.

34. Em linhas gerais, é informado que, até 28/8/2020, o orçamento federal consignou dotações de R\$ 512,0 bilhões para as medidas de enfrentamento da Covid-19. Desse montante, foram empenhados R\$ 446,2 bilhões, liquidados R\$ 366,8 bilhões e pagos R\$ 366,5 bilhões.

35. A concessão de benefícios tributários a empresas e pessoas físicas, consistentes em diferimentos de tributos e redução de impostos regulatórios manteve-se em R\$ 165,39 bilhões. Já os benefícios financeiros e creditícios apresentaram variação de R\$ 26,3 milhões desde o último relatório de acompanhamento, o que totaliza o valor total estimado de impacto, em 2020, de R\$ 1,19 bilhão.

36. Em relação à Dívida Pública Federal (DPF) e à Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), o Relatório de Acompanhamento salienta que tem havido um encurtamento dos seus prazos de vencimento, estando em curso significativa 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.

37. Além disso, alerta que a necessidade das disponibilidades de caixa para cobertura de gastos extraordinários com a crise reduziu a reserva de liquidez (colchão) da dívida pública, o que constitui um dos mais relevantes instrumentos de mitigação do risco de seu refinanciamento.

38. Explica que a transferência ao Tesouro Nacional dos recursos da reserva de resultados do Banco Central (Bacen), aprovada na reunião do Conselho Monetário Nacional (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, o que já havia sido apontado como risco nos 1º e 2º Relatórios deste Acompanhamento.

39. Destaca, ainda, o Relatório que essa transferência de resultado não resolve questões estruturantes relacionadas às finanças públicas, representando apenas um breve fôlego ao refinanciamento da dívida pública.

40. Adverte que não se mostra sustentável a utilização contínua desses resultados, especialmente, porque dependem de variação positiva do câmbio e não se constituem em resultado realizado, mas sim contábil.

41. Diante desse cenário, a Semag enfatiza a importância de informar os órgãos competentes sobre essa situação e reafirmar a necessidade urgente de adoção das medidas que sinalizem uma retomada do equilíbrio fiscal.

42. Além dessas questões, cumpre mencionar que o 4º Relatório de Acompanhamento analisa, em maiores detalhes, o alcance da alteração na regra de Direito Financeiro introduzida pelo art. 65, § 1º, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

43. Tal dispositivo assim prescreve:

“§ 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;**” (grifos acrescidos)

44. Por sua vez, o art. 8º, parágrafo único, da LRF, 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.**” (grifos acrescidos)

45. Para subsidiar o exame, a secretaria especializada solicitou ao Ministério da Economia notas técnicas e pareceres que tratassem do tema. Em resposta, o Ministério da Economia encaminhou diversos documentos (peça 183), bem como parecer da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) (peça 183, p. 14-22).

46. Em sua análise, a Semag concluiu que a referida alteração não promove desvinculação ampla e irrestrita, sendo necessário o atendimento a quatro requisitos:

- a) ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Poder Legislativo;
- b) destinação dos recursos exclusivamente para combater a calamidade pública;
- c) serem os recursos inicialmente vinculados decorrentes de superavit financeiro que não esteja atrelado a fundos públicos;
- d) não dispor a lei instituidora de vinculação sobre a manutenção da vinculação do superavit financeiro para os exercícios seguintes.

47. Isso porque, em suma, os dois primeiros requisitos estão expressamente contidos no art. 65, § 1º, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), mais especificamente nos trechos “ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo” e “desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública”.

Já os dois últimos decorrem da interpretação desta Corte a respeito da legislação atinente à matéria explicitada em deliberações anteriores.

48. Em relação ao requisito descrito na alínea “c” do item 46, o exame da Semag esclarece que, 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. 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.

49. No que tange ao requisito listado na alínea “d” retro, o relatório justifica que a lei específica prevaleceria em relação à norma geral, no caso, a Lei de Responsabilidade Fiscal.

50. As razões que suportam tal conclusão encontram-se detalhadamente expostas no relatório que antecede este voto, dispensando-se esclarecimentos adicionais.

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

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 7 de outubro de 2020.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator