

VOTO

Submeto à apreciação do Plenário do Tribunal de Contas da União, com fundamento no 71, inciso I, da Constituição Federal, o Relatório e a minuta de Parecer Prévio sobre as contas prestadas pelo Presidente da República, Excelentíssimo Senhor Jair Messias Bolsonaro, referentes ao exercício de 2020.

Esta é a 86ª vez que esta Casa exerce sua mais nobre função, com o objetivo de ofertar ao Congresso Nacional elementos técnicos para o desempenho de sua competência constitucional de julgar as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo, atendendo aos anseios da sociedade por transparência, correção e impessoalidade na gestão dos recursos públicos.

As análises relativas ao exercício de 2020 trouxeram novos desafios, consistentes nas necessárias explanação e avaliação dos impactos da pandemia de Covid-19 na atuação governamental e nos componentes da prestação de contas do Presidente da República, conforme se evidencia nos diversos tópicos tratados neste voto.

A crise sanitária ensejou o reconhecimento de calamidade pública nacional, resultando na suspensão temporária de diferentes regras fiscais e na adoção de medidas de enfrentamento que acarretaram significativo aumento de despesas e do endividamento.

A Lei Complementar (LC) 173/2020 e a Emenda Constitucional (EC) 106/2020 estabeleceram regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações, visando a conferir maior celeridade à Administração no enfrentamento da pandemia e segregar a orçamentação especificamente destinada a esse fim das dotações regulares da Lei Orçamentária Anual.

Dessa forma, o Parecer Prévio relativo ao exercício de 2020 deve avaliar a Prestação de Contas do Presidente da República, considerando o disposto nas novas normas, em especial, a EC 106/2020.

I – INTRODUÇÃO

Nos termos do art. 71, inciso I, da Constituição Federal de 1988, compete ao Tribunal de Contas da União apreciar as contas anualmente prestadas pelo Presidente da República (PCPR), mediante Parecer Prévio, que será elaborado em sessenta dias após o seu recebimento.

A PCPR 2020 foi apresentada a este Tribunal, pelo Congresso Nacional, em 06/05/2021 e, de acordo com a Lei 8.443/1992, consiste no Balanço Geral da União e no relatório do órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o § 5º do art. 165 da Constituição Federal.

O exame das contas pelo TCU compreende a opinião sobre (i) a fidedignidade das demonstrações contábeis consolidadas da União; e (ii) a regularidade da execução dos orçamentos da União, em especial no que tange ao atendimento a princípios e diretrizes estabelecidos na Carta Magna, na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA).

A opinião emitida pelo TCU se constitui (i) do Parecer Prévio, no qual são explicitadas as conclusões sobre a fidedignidade dos balanços gerais da União e a regularidade da execução orçamentária e da gestão dos recursos públicos federais, bem como a recomendação pela sua aprovação ou rejeição; e (ii) do Relatório, no qual são detalhados os fatos e as análises que fundamentam de forma pormenorizada o parecer.

Nos termos da Resolução-TCU 291/2017, a opinião sobre os balanços gerais da União e sobre a execução orçamentária e a gestão dos recursos públicos federais poderá ser sem ressalvas, com ressalvas ou adversa. A norma prevê, ainda, a hipótese de o Tribunal ficar impossibilitado de emitir opinião sobre os balanços gerais da União, quando houver limitação na extensão dos exames causada por motivos alheios à atuação do Tribunal, no sentido de impossibilitar a obtenção prática de evidências adequadas e suficientes, necessárias para fundamentar a opinião, ou quando os possíveis efeitos de distorções não detectadas, sobre as demonstrações contábeis, possam ser materialmente relevantes e generalizados.

O TCU emite Parecer Prévio apenas sobre as contas prestadas pelo Presidente da República, uma vez que as relativas aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público são objeto de efetivo julgamento desta Casa, em processos específicos, em consonância com a decisão do Supremo Tribunal Federal, em sede de medida cautelar, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2.238-5/DF. Apesar disso, o Parecer Prévio contempla informações sobre todos os Poderes, constituindo detalhado panorama das contas públicas federais.

Feita esta breve introdução, passo a comentar as questões centrais tratadas no Relatório que sustenta o Parecer Prévio sobre as Contas Prestadas pelo Presidente da República referentes ao exercício de 2020.

II - CONJUNTURA ECONÔMICA, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Desempenho da Economia Brasileira

No exercício de 2020, de forma geral, os indicadores econômicos apresentaram forte deterioração, em razão da pandemia de Covid-19, impactando negativamente a melhoria de desempenho que se observou a partir de 2018.

O Produto Interno Bruto (PIB) alcançou o valor de R\$ 7,45 trilhões no exercício de 2020, resultado 4,06% inferior, em termos reais, ao de 2019 (R\$ 7,76 trilhões). Em relação ao PIB real per capita, após três anos de elevação da taxa de crescimento, entre 2017 e 2019 (0,5%, 1,0% e 0,6%, respectivamente), observou-se queda real de 4,8%.

O consumo das famílias, componente que possui a maior participação no PIB (62,7%), teve retração de 5,5%. O resultado pode ser explicado pela diminuição da massa salarial e incertezas decorrentes da pandemia, que motivaram aumento da poupança nacional bruta. Também apresentaram redução o consumo da administração pública (-4,7%), as exportações (-6,88%) e as importações de bens e serviços (-10,4%).

A formação bruta de capital fixo (FBCF) foi o único componente da demanda que apresentou aumento em relação a 2019, de 15,3% para 16,4% do PIB, em decorrência da importação de plataformas de petróleo, em dezembro de 2020. Sem esse fato, o resultado da FBCF seria negativo em -4,8%.

A balança comercial brasileira manteve-se, todavia, superavitária em US\$ 50,9 bilhões. A melhora do saldo se deu em razão da queda das importações. O saldo das reservas internacionais foi de US\$ 355,6 bilhões, com redução de 0,35% em relação ao final de 2019.

Quanto ao comportamento dos preços, a taxa de inflação registrada em 2020 foi de 4,52%, superior ao centro da meta fixada pelo Conselho Monetário Nacional (4,0%) e ao índice verificado em 2019 (4,31%). Alimentação e Bebidas (alta de 14,09% e impacto de 2,73 p.p. na taxa de inflação), Habitação (alta de 5,25% e impacto de 0,82 p.p.), Artigos de Residência (alta de 6,0% e impacto de 0,23 p.p.) e Transportes (alta de 1,03% e impacto de 0,21 p.p.) foram os itens com as maiores elevações.

A taxa de juros Selic, principal instrumento utilizado pelo Banco Central do Brasil na política monetária, para o controle do nível geral de preços, continuou trajetória de redução, iniciada em 2015, encerrando o ano de 2020 em 2%. A taxa de juros real *ex-post* (Taxa Selic a.a. menos taxa do IPCA a.a.) ficou negativa (-2,5%).

A taxa de desocupação, que vinha apresentando leve queda, em virtude do reaquecimento da economia, em 2020, sofreu forte alta, alcançando 13,9% em dezembro de 2020. Durante o ano, o índice chegou a ser de 14,6%, mas com a proximidade do final do exercício e melhora temporária da situação pandêmica, ocorreu pequena recuperação no último trimestre.

O rendimento médio real anual, seguindo tendência de crescimento desde 2015, ficou R\$ 101,00 acima do verificado em 2019, atingindo R\$ 2.455,00. Contudo, o nível de emprego formal médio anual atingiu o pior valor desde 2014, caindo de 36,3 para 31 milhões de pessoas ocupadas.

A carga tributária brasileira em percentual do PIB, em 2020, foi de 31,64%, inferior em 0,87 p.p. à do ano anterior e a menor do período analisado (2010 a 2020). Esse comportamento foi influenciado pelos efeitos sobre a atividade econômica e benefícios tributários relacionados à pandemia.

Em comparação com outros países, a carga tributária do Brasil permanece como uma das mais elevadas do mundo, inferior apenas às de alguns países da Europa Ocidental, como Noruega e França, e superior às cargas da América do Norte e América Latina.

Quanto à distribuição das receitas disponíveis, apesar da queda generalizada em 2020, nos últimos dez anos, observou-se diminuição da carga tributária disponível à União como proporção do PIB de 3,83 p.p., enquanto a de estados e municípios e a do Regime Geral de Previdência Social tiveram aumentos de 0,83 p.p. e 2,36 p.p., respectivamente.

A taxa de risco-país, representada pelo indicador EMBI+ (Índice de Bônus de Mercados Emergentes), elaborado pelo Banco JP Morgan, apresentou elevação, durante o exercício de 2020, mas fechou o ano em patamares considerados aceitáveis, abaixo dos 220 pontos e próximos aos verificados em 2019.

Política Monetária

Na política monetária, destacaram-se as medidas implementadas pelo Banco Central para o enfrentamento da pandemia, que resultaram em incremento de liquidez no Sistema Financeiro Nacional (SFN) e em melhoria das condições creditícias, em consonância com as orientações emanadas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI).

No exercício de 2020, a base monetária teve aumento de R\$ 93.612 milhões. A expansão foi bem superior à observada em 2019, de R\$ 14.537 milhões.

As ações com potencial de ampliar a liquidez do SFN somaram R\$ 1.274 bilhões (17,5% do PIB), enquanto as medidas com potencial de aumentar a oferta de crédito totalizaram R\$ 1.348 bilhões (18,5% do PIB).

No cenário de queda da atividade econômica, buscou-se que o crédito fluísse para a economia real. No início da pandemia, o SFN comportava concessão adicional de crédito de R\$ 4,5 trilhões sem comprometer a resiliência do sistema, capacidade que foi ampliada em cerca de 50% pela Autoridade Monetária. Embora boa parte do crédito tenha sido destinado às grandes empresas, o Banco Central direcionou ações diretamente para as de pequeno e médio portes, concedendo funding aos bancos ou provendo garantias adicionais às instituições financeiras.

Política Fiscal

No que tange à política fiscal, em razão do estado de calamidade pública decretado em 2020, foi dispensado o atingimento das metas previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

A análise dos indicadores denota grave deterioração das já fragilizadas condições fiscais do país, o que exigirá esforços para correção de rumos e implementação das políticas públicas.

A receita primária líquida de transferências por repartição da receita efetivamente arrecadada foi de R\$ 1.467,8 bilhões, 11% inferior à prevista na Lei Orçamentária de 2020. As despesas primárias, fixadas inicialmente em R\$ 1.479,5 bilhões, atingiram o pagamento de R\$ 1.947,1 bilhões (+32%), em virtude, principalmente, de créditos extraordinários abertos, para enfrentamento da crise sanitária.

Em 2020, foram pagos R\$ 524,0 bilhões em despesas voltadas ao enfrentamento da pandemia de Covid-19, sendo R\$ 520,9 bilhões com impacto primário.

Também contribuiu para elevação das despesas primárias o acordo celebrado entre União e entes subnacionais para encerrar disputas judiciais que tinham como fundo perdas de arrecadação derivadas da Lei Kandir. Em 2020, o impacto desse acordo foi de R\$ 4 bilhões.

Ao término de 2020, o resultado primário totalizou deficit de R\$ 745,3 bilhões (-10,01% do PIB), o maior da série histórica desde 1997. O resultado nominal do governo central, que inclui os juros nominais, apresentou deficit de R\$ 1.011,9 bilhões (-13,7% do PIB).

As renúncias de receitas federais alcançaram o montante projetado de R\$ 343,2 bilhões em 2020, o que corresponde a 28,5% da receita primária líquida e a 4,6% do PIB, sendo R\$ 317,2 bilhões de benefícios tributários e R\$ 26 bilhões de benefícios financeiros e creditícios.

Em que pese aumento nominal abaixo da inflação, ainda se observa elevado volume de benefícios tributários, financeiros e creditícios, sendo que a maior parte decorre de desonerações de natureza tributária (R\$ 317,2 bilhões), com significativo impacto sobre as principais fontes para financiamento das despesas públicas.

Para cada R\$ 100,00 arrecadados pela RFB, cerca de R\$ 21,20 são potencialmente renunciados, diminuindo, assim, a capacidade financeira do Estado para investir em políticas públicas inseridas no orçamento da União.

Assim, é imprescindível que haja avaliação dos potenciais benefícios sociais e econômicos em face dos custos estimados desses benefícios, com vistas a definir se a renúncia deve ser instituída, prorrogada, alterada ou extinta.

Quanto à regionalização das renúncias de receitas federais, em 2020, houve maior participação da região Sudeste, com 48,7% do total, enquanto a região Centro-Oeste teve a menor participação no total dos benefícios, com percentual de 10,2%. Isso pode ser atribuído, essencialmente, ao mecanismo de geração das renúncias tributárias, em regra associado à produção e à renda.

Assim, a distribuição per capita dos benefícios tributários indica baixo impacto na redução das disparidades regionais e sociais.

Sobre os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos do orçamento, o artigo 49 da LRF dispõe que a prestação de contas da União deverá conter demonstrativos do Tesouro e das agências financeiras oficiais de fomento, com especificação e avaliação do impacto fiscal das atividades no exercício.

Em 2020, o Tesouro Nacional repassou às agências de fomento o total de R\$ 35.885,03 milhões e recebeu R\$ 9.880,79 milhões, resultando em custo fiscal de R\$ 26.004,24 milhões.

Os fundos que apresentaram os cinco maiores impactos fiscais, como proporção da receita primária líquida da União, correspondendo a 99,9% do total, foram FNE (30,0%), o Programa Emergencial criado para atender os efeitos da pandemia (Pese) (26,1%), o Fies (23,8%), o FCO (10,0%) e o FNO (10,0%).

Os dados sobre esses empréstimos e financiamentos não foram apresentados de forma consolidada, em seção específica da PCPR, englobando todas as agências de fomento e demonstrando a totalidade dos recursos movimentados pelo Tesouro Nacional nesta modalidade de benefício fiscal.

Incorreu-se, assim, em impropriedade na Prestação de Contas do Presidente da República de 2020, configurada pela apresentação de informações dispersas sobre os empréstimos e financiamentos concedidos pelas agências de fomento com recursos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que deve ser apontada e acompanhada da expedição de recomendação saneadora.

Resultado dos Regimes de Previdência Pública

Os regimes de previdência pública apresentam receitas e despesas elevadas e influenciam fortemente o resultado primário da União.

Em 2020, 57,8% das despesas primárias do governo central destinaram-se aos regimes públicos de previdência (R\$ 815,8 bilhões de um total de R\$ 1.411,8 bilhões, subtraídos os recursos direcionados para o combate à pandemia).

Em conjunto, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e o regime dos militares tiveram deficit de R\$ 363,0 bilhões.

A partir de 2011, o deficit tem se deteriorado à taxa média de 14,5% ao ano, enquanto a despesa não previdenciária aumentou, em média, 1,5% ao ano, apresentando o PIB brasileiro variação média de -0,3% ao ano.

Destaca-se o RGPS, que atende principalmente aos trabalhadores da iniciativa privada, com gastos de R\$ 669,7 bilhões em 2020 (deficit de R\$ 263,6 bilhões). O resultado do RPPS, voltado aos servidores civis da União, foi deficitário em R\$ 48,6 bilhões, enquanto os pagamentos a inativos e pensionistas militares da União geraram deficit de R\$ 44,9 bilhões e o Fundo Constitucional do Distrito Federal teve resultado negativo de R\$ 6,0 bilhões.

Os números apurados em 2020 já refletem, em alguma medida, as novas regras aprovadas em virtude da Emenda Constitucional 103/2019 (Reforma da Previdência), que alterou os parâmetros para a obtenção e fruição de benefícios previdenciários, e da Lei 13.954/2019, que incidiu sobre o regime jurídico das pensões militares.

A arrecadação do regime próprio de servidores civis (RPPS) e do sistema de proteção social dos militares (SPSMFA) atingiu, em 2020, o maior valor nos últimos dez anos. A arrecadação do RPPS teve aumento real de 13,8% e as despesas apresentaram queda real de 2,4%.

Quanto ao FCDF, cabe destacar que, em 2020, a União alocou R\$ 15,7 bilhões, dos quais R\$ 6,11 bilhões (39%) foram utilizados para pagamento de benefícios previdenciários. Deste montante, R\$ 3,06 bilhões (50%) se referem a aposentadorias e pensões da segurança pública distrital, de responsabilidade constitucional da União, enquanto a outra metade, no valor de R\$ 3,04 bilhões, foi destinada ao pagamento de aposentadorias e pensões de servidores das áreas de saúde e educação distritais vinculados ao regime próprio de previdência do Distrito Federal.

Com o objetivo de sanar a aplicação irregular de recursos, em 2019, o Tribunal, mediante Acórdão 1.895/2019-Plenário, determinou que os gestores do FCDF se abstivessem de “pagar novos benefícios previdenciários, concedidos a servidores da educação e saúde, por serem de responsabilidade exclusiva do tesouro do Distrito Federal”. Tal deliberação pode contribuir para

redução gradual do déficit do FCDF. Recurso de reconsideração contra a decisão está em análise no TC 022.651/2014-4.

Dívida Pública

Considerando os déficits sucessivos desde 2014, o endividamento público aumentou significativamente nos últimos anos, colocando em risco a sustentabilidade da dívida pública.

A Dívida Pública Federal passou de R\$ 4.248,9 bilhões, em 2019, para R\$ 5.009,6 bilhões em 2020. A Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) alcançou 62,7% do PIB em 2020, ante 54,6% no ano anterior.

O prazo médio de vencimento da dívida diminuiu de quatro para 3,6 anos e o percentual vincendo em doze meses alcançou 27,6% em 2020, ante 18,7% em 2019), o que sinaliza uma piora no perfil da dívida.

Em 2020, a situação foi agravada pelo cenário de calamidade decorrente da crise sanitária, o que exigiu a emissão de títulos para abertura de créditos extraordinários, com vistas às ações de enfrentamento da pandemia.

Orçamento Público

Como comentado anteriormente, a Lei Orçamentária de 2020 sofreu significativas alterações, tendo em vista, principalmente, a abertura de créditos extraordinários para enfrentamento da pandemia de Covid-19.

A dotação atualizada no exercício (LOA + créditos adicionais) para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) foi de R\$ 4.198,5 bilhões, 17,75% (ou R\$ 633,0 bilhões) maior em relação ao originalmente fixado. Foram empenhados 88,6% desse montante.

Tanto a dotação atualizada quanto os valores empenhados foram, em termos reais, os maiores dos últimos quinze anos.

Considerando as áreas de atuação, ou funções de governo, tem-se que 72,5% do valor empenhado foram destinados às funções Encargos Especiais e Previdência. A primeira, em 2020, além da dívida pública, das transferências constitucionais a estados e municípios e da cobertura de resultados negativos da Previdência Social, incluiu auxílios aos entes subnacionais para a pandemia.

Na função Assistência Social, ocorreu elevação dos empenhos de R\$ 327,60 bilhões (341,35%) em relação ao exercício de 2019, em virtude da acomodação, nessa função, de algumas relevantes despesas relacionadas ao enfrentamento da crise sanitária, como o pagamento de auxílio emergencial a pessoas em situação de vulnerabilidade (R\$ 295,23 bilhões) e os desembolsos com o benefício emergencial de manutenção do emprego e da renda (R\$ 41,55 bilhões).

Na função Saúde, o acréscimo no valor global empenhado, em relação a 2019, foi de R\$ 38,70 bilhões, considerando a ação “21C0 – Enfrentamento da Emergência de saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus” (R\$ 42,07 bilhões).

As despesas sujeitas à programação financeira, que inclui despesas obrigatórias passíveis de programação, totalizaram apenas 12,41% do total de despesas primárias, o que denota a dificuldade da gestão financeira da União, agravada com a pandemia, em face do grande volume de despesas obrigatórias.

Já as despesas discricionárias do Poder Executivo, em 2020, atingiram a menor participação no total de despesas primárias para os últimos treze anos, de apenas 5,6% do total dos gastos. Ocorreu redução de R\$ 56 bilhões (34,11%) em relação à 2019.

Principalmente em razão da pandemia, as despesas obrigatórias aumentaram de 17,2% para 24,8% do PIB, de 2019 para 2020.

Quanto às disponibilidades de caixa, no período entre fevereiro e julho, o saldo da Conta Única foi reduzido em R\$ 604,01 bilhões (43,30%). A partir de então, houve recuperação nos valores, chegando a apresentar, em dezembro de 2020, saldo levemente superior ao de dezembro de 2019.

Nesse contexto, convém ressaltar que houve transferência extraordinária de resultado do Banco Central ao Tesouro Nacional, no valor de R\$ 325 bilhões, autorizada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), em 27/8/2020.

Isso foi possível mediante a aplicação do art. 5º da Lei 13.820/2019, que permite a transferência de resultado do Bacen para pagamento da Dívida Pública Mobiliária quando severas restrições nas condições de liquidez afetam de forma significativa o seu refinanciamento.

No que se refere à disponibilidade por fonte de recursos, que denota a vinculação dos ingressos a determinadas rubricas de gastos, houve reversão na prática de correção paulatina de saldos negativos, verificada desde 2011, com inversão de saldos em dez fontes (contra duas em 2019), perfazendo o valor de R\$ 36 bilhões (ante R\$ 266 milhões em 2019).

As inversões foram identificadas em fontes de recursos impactadas pelas normas atinentes às medidas de enfrentamento à Covid, como a fonte “Recursos das Operações Oficiais de Crédito - Retorno de Operações de Crédito - Estados e Municípios”, cuja variação está relacionada aos efeitos da Lei Complementar 173/2020, que possibilitou aos estados e municípios suspender os pagamentos relativos aos contratos de refinanciamento de suas dívidas com a União.

Tendo em vista o caráter inédito e imprevisível das medidas adotadas, deixo de propor ressalva na PCPR 2020 nos moldes da realizada pelo Acórdão 1.406/2011-TCU-Plenário, relativo à apreciação das Contas de 2010, sem prejuízo do acompanhamento detalhado da questão no âmbito do processo TC 005.182/2021-2, referente ao acompanhamento dos Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2020.

Ainda sobre o tema, foi verificado que os saldos da conta “Disponibilidade por Destinação de Recursos” não coincidem com os valores constantes do Demonstrativo do Superávit Financeiro apurado no Balanço Patrimonial, exigido pela LRF como componente do Relatório Resumido da Execução Orçamentária.

O desequilíbrio total observado foi da ordem de R\$ 32,8 bilhões, dos quais R\$ 32,6 bilhões se referem à fonte 90, concentrado no Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), especialmente nos Fundos Constitucionais do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste. Também foram verificadas inconsistências nos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC).

A Secretaria do Tesouro Nacional, após diligência efetuada pela Semag, identificou utilização de rotina contábil indevida, causa de desequilíbrio na equação Superávit Financeiro X DDR a Utilizar, parte do conjunto de mecanismos de controle interno do Siafi, destinado a assegurar a confiabilidade das informações contábeis.

Tendo em vista a ocorrência de falha formal que não caracteriza a inobservância de princípios e normas que regem a gestão das finanças públicas federais, conclui-se por impropriedade na PCPR 2020, ensejadora de ressalva na opinião sobre a execução dos orçamentos e a expedição de recomendação saneadora.

Por fim, quanto ao orçamento, destaco aumento do estoque de restos a pagar de 25,7% em relação aos valores inscritos no final de 2019. O saldo a pagar passou de R\$ 181,1 para R\$ 227,8 bi, sendo R\$ 16,1 bi referentes a despesas ocasionadas pela pandemia e R\$ 16 bi com transferências a estados e municípios.

III – AÇÃO SETORIAL DO GOVERNO

Este capítulo tem por objetivo evidenciar os resultados da ação governamental, em 2020, tomando por base, essencialmente, as metas estipuladas no Plano Plurianual (PPA) 2020-2023.

Com o lema “Planejar, Priorizar, Alcançar”, o PPA 2020-2023 contém 70 programas finalísticos¹ e 19 diretrizes. Cada programa está relacionado a 1 objetivo², cada qual acompanhado de 1 meta³ e de 1 descritor (indicador) de desempenho⁴. Conta ainda com 282 resultados intermediários⁵, vinculados ao objetivo do programa e a suas metas.

Por meio da aplicação dos critérios relevância e materialidade, equipes técnicas do TCU selecionaram 17 programas finalísticos, que representam 68% do total empenhado pela União no exercício, excetuando-se o programa Nova Previdência, e correspondem às áreas de maior impacto na qualidade de vida da população. A partir desses 17 programas, foram selecionados 74 metas e resultados intermediários.

Conforme evidenciado no Relatório, das 74 metas e resultados intermediários examinados, 43% não foram integralmente cumpridos em 2020.

A análise a partir de Indicadores de Desenvolvimento Econômico e Social, efetuada no item 3.1 do Relatório, apresenta conclusões igualmente pouco alentadoras.

Esse fraco desempenho não surpreende, quando se tem em conta o impacto devastador da pandemia do Covid-19 sobre a economia e arrecadação de impostos, associado à necessidade de realocação de recursos públicos para fazer frente à crise hospitalar dela decorrente.

De mais a mais, descumprimento de metas do PPA está longe de ser novidade. Conforme registrado pelo E. Ministro Bruno Dantas, relator das contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2019 (Acórdão 1.437/2020-Plenário), apenas 30% das metas referentes a 2019, último exercício de vigência do PPA 2016-2019, foram integralmente cumpridas. Desempenho semelhante foi apontado no Relatório das Contas de 2018 (Acórdão 1.331/2019-Plenário).

Por isso, outra questão acaba por merecer, nestas Contas, em bem maior medida, a atenção desta Corte, a fragilidade das informações de desempenho empregadas no Plano. Até porque, a depender da qualidade e confiabilidade das metas e resultados intermediários, a verificação de sua consecução, ou não, possui bem pouca utilidade prática.

Entre as inúmeras fragilidades das metas e resultados intermediários apontados pelas equipes técnicas do TCU, destaco: meta sem aptidão para informar sobre cumprimento do programa; inexistência de indicador capaz de retratar a complexidade do cumprimento da meta; meta embasada em conceito defasado; não indicação objetiva do quantitativo pretendido; ausência de regionalização e de fixação de metas anuais para os resultados intermediários; obscuridade de fórmula de apuração do indicador; falta de coerência entre indicadores, metas, resultados intermediários e programas; ausência de definição clara do produto a ser entregue; meta fora do controle do órgão responsável; e meta não suficientemente desafiadora.

¹ Programa finalístico é o conjunto de ações orçamentárias e não orçamentárias orientadas ao enfrentamento de determinado desafio que se apresenta à sociedade.

² Objetivo é a situação futura buscada para que a visão consubstanciada na diretriz se concretize.

³ Meta é a expressão de alcance, de natureza quantitativa ou qualitativa, da situação futura pretendida a partir da intervenção governamental.

⁴ Descritor (indicador) de desempenho é a referência (métrica) que permite aferir o desempenho do programa.

⁵ Resultado intermediário é o produto (bem ou serviço) ou resultado da ação governamental, que contribui de forma relevante para o alcance do objetivo e meta do Programa, definido como prioritário para o período.

Conforme pontuado no Relatório, no decorrer dos anos, foram implantadas diversas medidas com o propósito de melhor evidenciar o desempenho dos programas constantes do PPA, a exemplo de: atribuição ao gestor público do dever de classificar o andamento da meta; inclusão de alertas de inconsistência no preenchimento dos resultados; compatibilização do PPA com os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas; especificação dos valores das renúncias tributárias no valor global dos programas temáticos; maior clareza da conexão entre a dimensão estratégica do plano (eixos e diretrizes estratégicas) e os programas temáticos; e lançamento do Portal do Planejamento Federal, que permite ao cidadão conhecer a estrutura do PPA e obter informações sobre o acompanhamento do plano.

Ocorre que esses avanços não vêm se fazendo acompanhar de melhora suficiente das informações de desempenho dos PPAs. Conforme demonstra o gráfico “Avaliação das metas quanto à qualidade e confiabilidade”⁶, constante do Relatório, das metas⁷ selecionadas em 2016, o TCU rejeitou 14% pelo critério confiabilidade e 32% pelo critério qualidade. Em 2017, 13% foram rejeitadas pelo critério confiabilidade e 43% pelo critério qualidade. Em 2018, 17% foram rejeitadas pelo critério confiabilidade e 35% pelo critério qualidade. Em 2019, 15% de metas rejeitadas pelo critério confiabilidade.

Em 2020, esse panorama acabou se revelando ainda pior: 47% foram rejeitadas quanto à qualidade e 17% foram rejeitadas quanto à confiabilidade.

Essa piora se justifica, em grande parte, por inovação trazida pelo PPA 2020-2023, buscando sua simplificação metodológica⁸: alocação de objetivo, meta e descritor únicos para cada programa finalístico.

Ora, se já era tarefa árdua estipular metas na sistemática anterior, com inclusão de quantas metas fossem consideradas necessárias à aferição do alcance do objetivo, muito mais com nova, em que metas únicas precisam representar as realidades complexas que correspondem aos programas finalísticos do PPA.

O Tribunal de Contas da União vem fiscalizando os sucessivos PPAs desde 2000. De lá para cá, inúmeras foram as deliberações que registraram falhas e recomendaram aperfeiçoamentos, entre as quais se incluem todos os Pareceres Prévios emitidos pelo TCU desde 2016⁹, quando o TCU

⁶ Com relação à qualidade, a Portaria-Segecex 33/2010 prevê a utilização do método *Smart*, que avalia se a meta é específica, mensurável, apropriada/adequada, realista e tem limitação temporal. A confiabilidade, por sua vez, diz respeito à credibilidade da meta.

⁷ Metas em sentido amplo, que abrange metas dos objetivos e dos resultados intermediários.

⁸ Segundo o documento de apresentação do PPA 2020-2023, buscou-se a eficiência e a inovação, com vistas a torná-lo realista e útil, seguindo os pilares de simplificação metodológica; realismo fiscal; e alinhamento com os planejamentos estratégicos dos ministérios e integração com a avaliação de políticas públicas. A simplificação metodológica consiste em alocar apenas um objetivo, uma meta e um indicador para cada um dos programas finalísticos previstos no PPA 2020-2023, que contém 13 diretrizes, 15 temas, 66 programas, objetivos, metas e indicadores. Em comparação, o PPA 2016-2019 continha 54 programas temáticos, 304 objetivos, 542 indicadores e 1.136 metas

⁹ Em 2016, tendo em vista a identificação de falhas na confiabilidade e na qualidade de parcela significativa das informações de desempenho apresentadas, foi expedida recomendação, dirigida ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, para que, em conjunto com os órgãos setoriais, revisasse as metas do PPA 2016-2019, quando do processo de revisão do Plano, com a finalidade de corrigir distorções.

Falhas em parcela significativa das informações de desempenho deram origem a ressalva no Parecer Prévio sobre as Contas de 2017.

Como resultado das análises realizadas em 2018, o TCU consignou, no Parecer Prévio, a existência de falhas na confiabilidade e qualidade de parcela significativa das informações de desempenho avaliadas, referentes às metas previstas no Plano Plurianual 2016-2019.

Em 2019, último ano de vigência do PPA 2016-2019, o TCU voltou a registrar falhas na confiabilidade de parcela significativa das informações de desempenho avaliadas, referentes às metas previstas no PPA 2016-2019. Após a

passou a oferecer, como subsídio ao julgamento das contas do Presidente da República, o exame do desempenho de programas finalísticos, utilizando como parâmetro básico as diretrizes, objetivos e metas estabelecidas no Plano.

Em 2019, pela primeira vez, o TCU autuou processo específico para o acompanhamento de plano plurianual, desde a fase preparatória da elaboração¹⁰, que resultou no Acórdão 2.515/2019-Plenário, da relatoria do E. Ministro Vital do Rêgo, o qual assinalou fragilidades no desenho dos programas finalísticos do PPA 2020-2023 e, entre outras medidas, recomendou a reavaliação dos programas finalísticos, por ocasião do processo de revisão do plano, ou nos próprios planejamentos estratégicos dos órgãos responsáveis pelos programas finalísticos.

No monitoramento do cumprimento das recomendações, por intermédio do Acórdão 3.090/2020-Plenário, o TCU reconheceu o atendimento parcial das recomendações e a existência de avanços, no que concerne ao modelo de planejamento de médio prazo, em especial, a elaboração do relatório de resultados intermediários, definição de papéis e competências no monitoramento e avaliação dos programas, bem assim a conceituação mais precisa do papel do planejamento estratégico institucional. Concluiu, todavia, que muitas das deficiências anteriormente apontadas não haviam sido reparadas.

Em vista disso, foram expedidas novas recomendações, entre as quais se incluem: publicação de resultados intermediários anuais; avaliação de inconsistências nos programas finalísticos; e a adoção das medidas necessárias ao seu ajuste, no processo de revisão do plano.

As novas recomendações estão sujeitas a novos monitoramentos, que decerto contribuirão bastante para a superação das falhas do PPA 2020-2023, referidas no Relatório e neste Voto, e a minorar os elevados índices de inadequação das metas repetidamente apontados pelo TCU desde 2013.

Há, portanto, longo caminho a percorrer para que o Plano Plurianual 2020-2023 se converta em efetivo instrumento de governança, útil para orientar gastos e ações macroeconômicas governamentais, tal qual aspirado pelo legislador constituinte.

Por intermédio do projeto de lei do PPA, o Governo submete ao Legislativo as ações que pretende executar nos quatro anos subsequentes. Significa que, ao fixar objetivos, metas e resultados intermediários no PPA, o Governo assume compromissos de resultado perante o Congresso Nacional e a sociedade, supostamente alinhados às promessas de campanha e à plataforma ideológica do Presidente, a serem alcançados a partir da atuação governamental e da alocação de recursos públicos.

Sem informações de desempenho, mensuráveis, alinhadas aos objetivos do plano, realistas e desafiantes, o PPA possui pouca, ou nenhuma, aptidão para contribuir com a transparência na alocação de recursos públicos e aferição da gestão governamental na consecução do interesse público. Na mesma linha, dados falhos produzem retrato inverídico das situações de fato sobre as quais recaem as escolhas públicas e distorcem a alocação de recursos públicos.

Por essas razões, considero adequada e oportuna a recomendação proposta pela equipe técnica do TCU, constante do Relatório, dirigida ao Ministério da Economia, de que, na gestão do PPA 2020-2023, incorpore correções e aperfeiçoamentos apontados pelo TCU nos últimos anos.

manifestação do E. Ministro-Relator Bruno Dantas, os demais integrantes da Corte apresentaram suas considerações. Um dos pontos de maior destaque entre os Ministros foi a existência de problemas estruturais do PPA 2016-2019, que teriam prejudicado a análise da atuação governamental, problemas esses que se refletiam na baixa qualidade e credibilidade dos indicadores de desempenho e das metas estabelecidas, bem como no baixo alcance das metas previstas para o período. Assim, foram expedidas recomendação aos órgãos do Poder Executivo que aperfeiçoassem a definição e o cálculo dos valores dos indicadores sujeitos a metas dos programas contidos no PPA 2020-2023, então em elaboração.

¹⁰ Relatório de Acompanhamento TC 037.320/2018-1.

Em complemento, expeço alerta de que a baixa qualidade e credibilidade das metas e resultados intermediários compromete a efetividade do PPA 2020-2023 como instrumento de planejamento, monitoramento, avaliação e controle da atuação governamental, além de constituir óbice para que esta Corte se manifeste quanto ao atingimento das metas fixadas, em cumprimento ao que estabelece o art. 228, § 2º, inciso I, do Regimento Interno do TCU.

IV - CONFORMIDADE FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

A análise empreendida pelo TCU neste tópico busca avaliar a adequação da gestão orçamentária e financeira do exercício de 2020 quanto ao cumprimento da legislação pertinente, principalmente no que diz respeito às disposições da Constituição Federal, da LRF e das normas orçamentárias (LDO e LOA).

Visando a adequar o ordenamento jurídico às necessidades impostas pela pandemia de Covid-19, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional (EC) 106/2020, a qual instituiu regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional, também chamado de “Orçamento de Guerra”.

A crise de saúde pública eclipsou o Orçamento Impositivo, instituído pela EC 100/2019 e pela EC 102/2019, cujos efeitos se iniciaram no exercício financeiro de 2020.

Com o reconhecimento do estado de calamidade pública, pelo Decreto Legislativo 6//2020, a União ficou dispensada de cumprir a meta de resultado primário estabelecida na LDO 2020, consoante previsão expressa no art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Outras disposições da LRF também foram excepcionalmente afastadas em razão da pandemia, mediante a edição da Lei Complementar 173/2020, que criou o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, exclusivamente para o exercício de 2020, e fez alterações na Lei Complementar 101/2000.

É nesse contexto, de trato excepcional, que o orçamento de 2020 foi executado.

Em que pesem as dificuldades advindas da situação de calamidade pública, não foram evidenciados, de forma geral, atos em desacordo com a Constituição Federal, no que tange à abertura de créditos adicionais, aplicação mínima de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino e em ações e serviços públicos de saúde, execução de despesas decorrentes de emendas parlamentares individuais e de bancada, “regra de ouro” das finanças públicas e teto dos gastos fixado a partir da Emenda Constitucional 95/2016.

Relata-se, a seguir, os aspectos mais relevantes das análises contidas no relatório que caracterizaram irregularidades, impropriedades, oportunidades de melhoria ou necessidade de emissão de alertas ao Poder Executivo federal.

Abertura de Créditos Adicionais Extraordinários

No ano de 2020, as despesas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) somaram inicialmente R\$ 3,565 trilhões, enquanto a dotação atualizada (LOA + créditos adicionais) ao final do exercício foi de R\$ 4,198, indicando acréscimo de R\$ 632,97 bilhões.

Ao analisar-se a despesa inicial autorizada pelo Poder Legislativo para o OFSS nos anos de 2020 e 2019, verifica-se que o montante em 2020 foi R\$ 303,3 bilhões, (9%) maior do que em 2019. No decorrer do exercício financeiro de 2020, após a abertura de créditos adicionais, essa diferença cresceu substancialmente, passando para 21% (R\$ 884,3 bilhões).

O crescimento da dotação orçamentária ao longo de 2020 decorreu, principalmente, da abertura de créditos adicionais extraordinários, destinados a custear medidas de enfrentamento à pandemia de Covid-19. Foram editadas 42 medidas provisórias de abertura de créditos extraordinários, no montante total de R\$ 635,14 bilhões, sendo que apenas a MP 920/2020, no valor de R\$ 892 milhões não era destinada ao combate à pandemia.

Quanto às fontes de financiamento dos créditos extraordinários, verificou-se que mais da metade (54,8%) desses gastos foram suportados por meio de recursos advindos do endividamento público. Outra fonte considerável de financiamento dos créditos extraordinários foi a anulação de dotações, que alcançou o montante de R\$ 173,60 bilhões (27,3%).

A anulação de dotações para financiar a abertura de crédito extraordinário possui efeito fiscal sobre o Teto de Gastos público que merece ser destacado. Quando o Poder Executivo anula uma despesa primária e utiliza o saldo da dotação para abertura de crédito extraordinário, o resultado do procedimento é a abertura de espaço fiscal no teto de gastos, ou seja, o Governo Federal pode expandir o seu gasto durante o exercício financeiro.

Isso porque a Emenda Constitucional 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal (NRF), excluiu os créditos extraordinários da base de cálculo e do limite do Teto de Gastos, conforme permissivo contido no art. 107, § 6º, inciso II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Em outros termos, a anulação de dotações reduz as despesas que estão sujeitas ao teto, ao passo que o crédito extraordinário, que recebe os recursos provenientes da anulação, por se tratar de exceção à regra fiscal, não possui o efeito contrário, ou seja, não aumenta as despesas que estão sujeitas ao Teto de Gastos.

Essa abertura de espaço fiscal no Teto de Gastos foi objeto de análise no TC 016.873/2020-3, que acompanhou os impactos fiscais das medidas de combate à pandemia de Covid-19. Na oportunidade, foram apontados riscos à sustentabilidade fiscal do país e foram proferidos os Acórdãos 2.026/2020 e 2.710/2020, ambos do Plenário.

Assim, pelas características das ações orçamentárias financiadas com recursos de créditos extraordinários, atendimento de situações imprevisíveis e urgentes (pandemia de Covid-19), é possível afirmar que os requisitos constitucionais exigidos para abertura desse tipo de crédito foram observados.

Mínimo Constitucional em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

De acordo com o art. 212 da Constituição Federal, no âmbito da União, a aplicação do mínimo constitucional em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) corresponderia a 18% da receita líquida de impostos. No entanto, a partir da Emenda Constitucional 95/2016 (EC 95/2016), que instituiu o Novo Regime Fiscal (NRF), com vigência de vinte anos (2017 a 2036), estabeleceu-se que a aplicação mínima em MDE passaria a equivaler ao valor do mínimo calculado para o exercício de 2017, apurado nos termos do art. 212, e corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) nos exercícios posteriores, de acordo com os arts. 106 e 110 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Verificou-se que a União cumpriu o limite mínimo constitucional referente ao financiamento público em MDE, considerando que o montante aplicado foi de R\$ 69.259 milhões, com excedente de R\$ 14.819 milhões (27%) em relação ao mínimo a ser aplicado no exercício de 2020 (R\$ 54.440 milhões).

Não obstante, no âmbito de fiscalização objeto do TC 045.764/2020-4, identificou-se, no exercício de 2020, o emprego não apenas de recursos previstos no art. 212 da Lei Maior, referente a

impostos, mas também de outros recursos que possuem destinação específica. Em especial, foi verificada a destinação indevida de recursos vinculados ao conjunto de políticas sociais que integram a seguridade social (saúde, regime geral de previdência social e assistência social) para o financiamento de ações típicas de MDE.

Essa falha deve ser corrigida, para evitar distorções em futuras apurações do resultado da seguridade social, o que justifica a expedição de recomendação.

Também foram verificadas despesas relacionadas ao pagamento de proventos de aposentadoria e pensões classificadas como manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE - Identificador de Uso 8), em desacordo com a vedação inserida no § 7º do art. 212 da Constituição Federal, com a redação conferida pela EC 108/2020, razão bastante a amparar a recomendação sugerida.

Em relação ao tema, merece destaque a aprovação de medidas promissoras que contribuem sobremaneira para o aperfeiçoamento da governança da política nacional de educação. Além do aumento considerável do valor da complementação da União ao Fundeb, houve avanços significativos que podem resultar em melhoria da qualidade do ensino, merecendo destaque:

- a) o aumento do financiamento da política de educação com a definição de regras mais claras que determinam expressamente a exclusão de despesas com inativos e pensionistas do cômputo do mínimo, afastando de vez prática comum nas esferas subnacionais, apesar da regra do art. 70 da Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes Básicas da Educação-LDB);
- b) a estabilização das regras do Fundeb, que deixaram a condição de transitória e foram inseridas do texto permanente da Constituição, o que contribui para o aperfeiçoamento do planejamento da política nacional de educação; e
- c) a institucionalização do sistema de registro centralizado mantido pela União para apuração e divulgação do mínimo aplicado em MDE por todos os entes da Federação, assim como a previsão de regras constitucionais voltadas para a padronização nacional necessária para garantir a transparência, a comparabilidade e a rastreabilidade dos mínimos apurados e dos recursos nas três esferas, conforme análise empreendida no TC 026.274/2020-5, da relatoria do ministro Bruno Dantas, ainda sem decisão de mérito.

A nova disciplina constitucional, introduzida pela EC 108/2020, ampliou a composição da complementação da União ao Fundeb, que passou, progressivamente, de, no mínimo, 10% do somatório da contribuição total de estados, Distrito Federal e municípios ao Fundo para, no mínimo, 12% (em 2021), 15% (em 2022), 17% (em 2023), 19% (em 2024), 21% (em 2025) e 23% (a partir de 2026), conforme incisos IV e V do art. 212-A e nova redação dada ao art. 60 do ADCT. Ao final da trajetória (2026), a complementação federal ao Fundeb será ampliada em 13 pontos percentuais (p.p.), o que poderá elevar o montante anual para algo em torno de R\$ 35,5 bilhões em 2026, frente ao gasto de R\$ 15,62 bilhões do ano anterior. Isso representará aumento real de 130% no financiamento da União para educação básica.

A Emenda em referência também constitucionalizou a vedação prevista no art. 71, inciso IV da LDB, no sentido de impedir a utilização dos recursos considerados a título de mínimo em MDE no financiamento de programas suplementares de alimentação e assistência à saúde, os quais devem ser financiados com recursos do salário-educação e outros recursos orçamentários. Estabeleceu, ainda, que os recursos do salário-educação não podem ser destinados ao pagamento de aposentadorias e pensões, nem mesmo de servidores da educação (art. 212, §§ 4º e 7º).

Por fim, convém destacar que a EC 108/2020 inseriu o art. 163-A no Capítulo das Finanças Públicas, de forma a assegurar que, no plano da execução orçamentária e financeira, a União e os entes subnacionais disponibilizem suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União (STN),

com o objetivo de “garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público”.

Essas recentes alterações constitucionais têm o potencial de ampliar, significativamente, o financiamento da educação básica pelos entes subnacionais, que historicamente utilizaram essas despesas para a composição do mínimo constitucional, em oposição às regras infraconstitucionais vigentes até então e à prática adotada pela União.

Mínimo Constitucional em Ações e Serviços Públicos de Saúde

Segundo as informações apresentadas, a União empenhou, em 2020, aproximadamente R\$ 161 bilhões em ações e serviços públicos de saúde elegíveis para o cômputo do piso exigido, sendo liquidados R\$ 149,7 bilhões (93%). Assim, verifica-se que o ente federal cumpriu o mandamento constitucional, superando o valor mínimo em R\$ 39,7 bilhões no exercício de 2020, montante 32% acima do mínimo constitucional (R\$ 121,246 bilhões). Do total empenhado, R\$ 41,7 bilhões foram executados na Ação 21C0 (enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus) a título de reforço do orçamento do Ministério da Saúde para enfrentamento da pandemia.

Tal volume de excedente nos gastos em ASPS, em 2020, conforme mencionado, decorreu da emergência de saúde pública, que obrigou União e entes subnacionais a despenderem grande volume financeiro em ações de enfrentamento à Covid-19.

Questão relevante atinente a esses recursos diz respeito às possibilidades de avanço na transparência ativa, comparabilidade e rastreabilidade da aplicação dessas verbas de natureza federal, tal como passou a exigir o art. 163-A da Constituição Federal.

As normas infralegais editados pelo Ministério da Economia, porém, restringem o uso de importantes ferramentas tecnológicas - como a Plataforma +Brasil, instituída pelo Decreto 10.035/2019, e o ComprasNet - ao acompanhamento das transferências voluntárias, deixando à margem de qualquer monitoramento e avaliação por instrumentos racionais os recursos de natureza federal repassados segundo critérios objetivos que os classificam como transferência obrigatória, ainda que constituam a maior parte dos repasses federais nas áreas de saúde, educação e assistência social.

A omissão do Poder Executivo em adotar as ferramentas tecnológicas disponíveis para monitorar a aplicação dos recursos federais, repassados a título de transferência obrigatória, enseja a expedição de recomendação para adoção de medidas visando a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados decorrentes da efetiva aplicação dos recursos de natureza federal, com a necessária identificação do credor final, seja nas transferências voluntárias, seja nas obrigatórias, salvo naquelas em que não se mantém a natureza federal do recurso.

Despesas Decorrentes de Emendas Parlamentares Individuais e de Bancada

A disciplina constitucional acerca das emendas parlamentares ao orçamento anual vem sofrendo relevantes alterações, notadamente no exercício de 2020.

A Emenda Constitucional (EC) 86/2015 incluiu, nos §§ 9º e 11 do art. 166 da Carta Máxima, disposições assentando que as emendas parlamentares individuais ao projeto de lei orçamentária anual seriam de execução obrigatória ou impositiva.

Em 2019, diversas emendas constitucionais alteraram a disciplina da matéria, com produção de efeitos orçamentários e financeiros, a partir do exercício de 2020, conforme demonstrado na tabela a seguir:

100, de 26/06/2019	Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal.	2020
102, de 26/09/2019	Dá nova redação ao art. 20 da Constituição Federal e altera o art. 165 da Constituição Federal e o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	2020
105, de 12/12/2019	Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual.	2020

Fonte: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/quadro_emc.htm.

Evidenciou-se que a execução orçamentária das emendas parlamentares, individuais e de bancada estadual, ficou abaixo dos limites estabelecidos pela Constituição Federal e pela LDO 2020, uma vez que foram empenhados 97,7% e 98,9% das respectivas dotações, quando considerados os impedimentos de ordem técnica.

A não execução total das emendas parlamentares, nos termos da Constituição Federal e da LDO 2020, deveria ser justificada, o que não ocorreu, nem no sistema informatizado (Siop), nem na Prestação de Contas do Presidente da República, repetindo a mesma situação encontrada em todos os anos anteriores, razão pela qual se acolhe a proposta de emissão de alerta.

Regra de Ouro

Via de regra, compete ao Tribunal de Contas da União manifestar-se a respeito do cumprimento da denominada Regra de Ouro das finanças públicas, consagrada no inciso III do art. 167 da Constituição Federal (CF/1988), e regulamentada pela Lei Complementar 101/2000 e pela Resolução do Senado Federal 48/2007. O dispositivo constitucional estabelece que é vedada a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as operações autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

Não obstante, em razão da pandemia de Covid-19, promulgou-se a Emenda Constitucional 106/2020 que, dentre outras medidas, dispensou a União de observar o art. 167, inciso III, da CF/1988, durante o exercício de 2020.

Em que pese a União estar dispensada da observância da Regra de Ouro em 2020, pertinente informar que cotejando-se as receitas de operações de crédito consideradas (R\$ 1.559.412 milhões) e as despesas de capital executadas (R\$ 1.212.980 milhões), observou-se desequilíbrio de R\$ 346,4 bilhões. Destaca-se, porém, que a magnitude desse desvio está diretamente relacionada às autorizações orçamentárias extraordinárias relacionadas ao combate à pandemia, a qual impôs a necessidade de alocação de vultosos recursos durante o exercício de 2020.

Oportuno destacar que a insuficiência da Regra de Ouro apurada em 2020 poderia ter sido ainda maior, tendo em vista a transferência de cerca de R\$ 325 bilhões derivados da reserva de resultado cambial do Banco Central do Brasil.

Verifica-se, assim, que a norma contida no inciso III do art. 167 da Constituição Federal foi obedecida no PLOA 2020 e na LOA 2020. Apesar de, pelo segundo ano, trazer previsão de déficit no orçamento corrente e montante das operações de crédito em valor superior ao total das despesas de capital, nos termos do citado dispositivo, o Congresso Nacional, autorizou, por meio da Lei 14.008/2020, crédito suplementar correspondente à insuficiência, no valor de R\$ 343,6 bilhões.

Em relação ao final do exercício de 2020 (art. 6º, § 1º, inciso II, da Resolução do Senado Federal 48/2007), não há falar em cumprimento da Regra de Ouro, tendo em conta a dispensa temporária de sua observância, conforme o art. 4º da EC 106/2020.

Orçamento de Investimento

O inciso II do art. 167 da Constituição Federal veda a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais. O art. 43 da Lei LDO 2020, por sua vez, estabelece regras específicas para a elaboração e a execução do orçamento de investimento (OI), com destaque para o detalhamento das fontes de financiamento do investimento das entidades abrangidas pelo OI.

Em 2020, a Caixa Econômica Federal (Caixa) apresentou programação, no nível de subtítulo, com realização superior à dotação aprovada, em desobediência ao inciso II do art. 167 da Constituição Federal. O valor executado foi de R\$ 39,8 milhões na ação orçamentária 4103 - Manutenção e Adequação de Ativos de Informática, Informação e Teleprocessamento.

Por se tratar de irregularidade já verificada nos exercícios financeiros de 2010 a 2014, faz-se necessário reiterar recomendação anterior no sentido de que o Ministério da Economia, órgão supervisor da Caixa, adote medidas para garantir que as estatais sob sua supervisão observem a vedação estabelecida no inciso II do art. 167 da Constituição Federal, sem prejuízo da apuração de responsabilidades por ocasião da análise das prestações de contas de 2020 dos respectivos dirigentes, haja vista a realização de despesa sem a devida autorização legislativa.

Questão relevante objeto de análise em 2020 diz respeito ao emprego de aportes de capital em empresas públicas como forma de transferir recursos para pagamento de despesas correntes.

A partir de informações do Programa de Dispêndios Globais (PDG) enviadas pela Sest, identificou-se que, em 2020, 31 empresas tiveram deficit corrente, sendo que, em 7 delas, o deficit foi maior que o caixa inicial, ou seja, não seria possível cobrir o deficit corrente com os recursos inicialmente disponíveis. Comparado com 2019, o número de empresas que apresentaram deficit corrente diminuiu 40,3%, saindo de 52 para 31 empresas.

Das empresas que apresentaram deficit corrente ao final de 2020, apenas a Infraero (R\$ 10,0 milhões) e as Companhias Docas do Rio Grande do Norte (R\$ 9,3 milhões) e da Bahia (R\$ 3,1 milhões) receberam aportes de capital do Tesouro Nacional.

Em relação a essas empresas, apesar de terem recebido aportes de capital e apresentado *deficit* corrente nas suas operações, não foram encontrados indícios de utilização desses aportes para cobrir os *deficits*, uma vez que o saldo inicial existente no caixa das empresas foi suficiente para cobrir o deficit corrente do exercício, o que indica a desnecessidade de a empresa utilizar aportes para pagar despesas correntes.

Em síntese, verificou-se sensível melhora na gestão e nos resultados das empresas, relativamente aos anos anteriores.

Recursos destinados à Irrigação nas regiões Centro-Oeste e Nordeste

O art. 42, incisos I e II, do ADCT, estabelece que, durante quarenta anos, a União aplicará, dos recursos destinados à irrigação, 20% na região Centro-Oeste e 50% na região Nordeste, preferencialmente no Semiárido. Desses percentuais, no mínimo 50% devem ser destinados a projetos de irrigação que beneficiem agricultores familiares.

Em 2020, o Projeto de Lei Orçamentária Anual respeitou os percentuais estabelecidos no art. 42 do ADCT, ao prever que 68,7% dos recursos para a irrigação destinar-se-iam ao Nordeste e, 20%, ao Centro-Oeste. Os percentuais mínimos deixaram de ser respeitados na Lei Orçamentária aprovada pelo Congresso Nacional, pois apenas 19,5% do total foram alocados na Região Centro-Oeste.

Verificou-se que o governo federal empenhou, na subfunção orçamentária 607 – Irrigação, o montante de R\$ 223,96 milhões (aumento de 52,9% em relação a 2019), sendo que 63,03% dos recursos destinados à irrigação foram direcionados à Região Nordeste e 14,79%, à Região Centro-Oeste. Portanto, no exercício de 2020, não foi atingido o mínimo constitucional.

O Ministério do Desenvolvimento Regional sustentou não ter havido descumprimento do limiar constitucional. Segundo o ministério, com a suplementação dos créditos orçamentários autorizada, teria sido garantido o percentual mínimo de 20% destinado à irrigação na Região Centro-Oeste no exercício 2020.

Ocorre que a suplementação adicional não foi convertida em empenhos de despesa no exercício de 2020, ou seja, não houve, de fato, contratação atinente à política pública com tais recursos. Como bem observado pela SOF, o atendimento da previsão constitucional deve ser apreciado pelo critério do empenho da despesa.

Em se tratando de padrão de comportamento reiterado, no que diz respeito à regra do art. 42 do ADCT, deve ser recomendado ao MDR que aprimore seus mecanismos de gestão para efetivamente cumprir a Constituição Federal.

Teto de Gastos

A Emenda Constitucional 95/2016 instituiu o Novo Regime Fiscal (NRF) no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, com vigência por vinte exercícios. O sobredito regime fixa limites individualizados para as despesas primárias dos Poderes Executivo, Legislativo (individualmente para Senado Federal, Câmara dos Deputados e Tribunal de Contas da União) e Judiciário (individualmente para Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Conselho Nacional de Justiça, Justiça do Trabalho, Justiça Federal, Justiça Militar da União, Justiça Eleitoral e Justiça do Distrito Federal e Territórios), do Ministério Público da União, do Conselho Nacional do Ministério Público e da Defensoria Pública da União.

A EC 95/2016 estabelece que, para os exercícios posteriores a 2017, o limite será calculado a partir do limite referente ao exercício imediatamente anterior corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária. Os limites para 2020 foram calculados a partir dos valores apurados em 2016 e corrigidos pelo fator 1,1914763434288, correspondendo à aplicação cumulativa das correções oficiais até 2020 de 7,2%, 3%, 4,39% e 3,36%.

Consoante consignado no relatório, os seguintes órgãos apresentaram valores totais pagos em montantes superiores aos respectivos limites calculados conforme a base original: Justiça do Trabalho, Justiça do DF e Territórios, Conselho Nacional de Justiça e MPU.

Não obstante, decisão cautelar referendada pelo Acórdão 3.072/2019-Plenário autorizou o acréscimo de R\$ 105.013.943 à base de cálculo do Teto do MPU em 2016, referentes a crédito extraordinário autorizado para o pagamento de auxílio moradia (Medida Provisória 711/2016), cujo montante não fora computado originalmente em face da exceção prevista no inciso II do § 6º do art. 107 do ADCT, que expressamente exclui da base de cálculo do limite de gastos aqueles decorrentes de créditos extraordinários.

Posteriormente, o Acórdão 362/2020-Plenário estendeu os efeitos da referida cautelar aos órgãos do Poder Judiciário, com impacto adicional de R\$ 294.328.632 distribuídos nas respectivas bases, à exceção do TSE.

Com esses ajustes, consoante a análise empreendida, não se verificou o descumprimento do Teto de Gastos por parte dos órgãos indicados.

Examinando-se o montante global pago em 2020, cotejado com o limite de despesas primárias da União, verifica-se que houve folga total da ordem de R\$ 52,2 bilhões ao final do exercício.

Tal folga pode ser explicada em boa parte pela adoção de medidas voltadas ao combate à Covid-19 que, reflexivamente, promoveram abertura de espaço fiscal no Teto de Gastos, conforme explanado anteriormente.

Como já apontado em sucessivos Pareceres Prévios sobre as Contas dos Presidentes da República referentes aos últimos exercícios, verifica-se que as despesas discricionárias têm sido comprimidas pela expansão acelerada dos gastos obrigatórios, os quais, desde o exercício de 2016, vêm crescendo em ritmo superior à evolução do índice de correção do Teto de Gastos (variação do IPCA, conforme anteriormente apresentado).

Dessa forma, para cumprir efetivamente os ditames do Direito Financeiro, as despesas discricionárias tendem a ser cada vez mais reduzidas (como já verificado nas sucessivas Leis Orçamentárias Anuais), o que, se por um lado pode promover eficiência do Estado, por outro, pode comprometer o funcionamento da máquina estatal, como também impactar a execução de políticas públicas de grande relevância para o país, como a oferta de serviços públicos ou a realização de investimentos estatais, consoante amplamente já alertado no bojo dos Acórdãos 1.322/2018-Plenário (relatoria ministro Vital do Rêgo), 2.937/2018-Plenário (relatoria ministro José Mucio Monteiro), 1.331/2019-Plenário (relatoria ministra Ana Arraes), 2.313/2019-Plenário (relatoria ministro Walton Alencar Rodrigues) e 2.828/2020-Plenário (relatoria ministro Aroldo Cedraz).

Metas Fiscais

A LDO 2020 estabeleceu inicialmente, em seu art. 2º, meta de deficit primário para o Setor Público Consolidado não financeiro de R\$ 118,9 bilhões, -1,51% do PIB, o qual era composto de deficit de R\$ 124,1 bilhões, -1,58% do PIB, para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), e deficit de R\$ 3,8 bilhões, -0,05% do PIB, para o Programa de Dispêndios Globais (PDG) das empresas estatais federais, além de superavit de R\$ 9,0 bilhões para estados, Distrito Federal e municípios.

No entanto, em razão do estado de calamidade pública, a União ficou dispensada do atingimento dos resultados fiscais previstos na LDO 2020, bem como dispensada da realização da limitação de empenho de que trata o art. 9º da LRF.

Assim, o Poder Executivo editou o Decreto 10.556/2020 alterando a programação orçamentaria e financeira e prevendo deficit primário do Governo Federal de R\$ 856,5 bilhões, dos quais R\$ 855,5 bilhões do Governo Central e R\$ 1,0 bilhão das empresas estatais.

Sublinhe-se que os efeitos adversos da pandemia de Covid-19 impactaram negativamente tanto as receitas primárias quanto as despesas primárias. De um lado, a receita primária total e a receita primária líquida realizadas sofreram redução, respectivamente, de -10,7% e -11,2% com relação à previsão da LOA. De outra parte, as despesas realizadas no exercício foram substancialmente superiores àquelas fixadas na LOA em 31,6%.

A queda de 4,1% do PIB em 2020, causada pela pandemia, associada às medidas tributárias de redução de alíquotas e diferimento do pagamento de tributos, resultou em grande redução da arrecadação. Além disso, houve forte aumento das despesas em relação aos valores originalmente autorizados na LOA, em grande parte decorrente dos abertura de créditos extraordinários para combate à pandemia.

Finalizado o exercício de 2020, verificou-se que o Governo Federal atingiu déficit primário de R\$ 745,9 bilhões, composto de déficit do Governo Central de R\$ 745,3 bilhões e de déficit das estatais de R\$ 614 milhões, valores inferiores aos previstos no Decreto 10.556/2020.

Já os entes subnacionais obtiveram superavit primário de R\$ 42,9 bilhões, o que corresponde ao resultado de R\$ 73,7 bilhões acima do projetado para o ano na LDO 2020 (déficit de R\$ 30,8 bilhões). Por conseguinte, o resultado primário de 2020 para o Setor Público atingiu déficit de R\$ 703,0 bilhões. Deve-se registrar que o resultado primário dos entes subnacionais foi impactado, positivamente, pelos repasses de recursos efetuados pela União em favor dos estados, Distrito Federal e municípios, visando ao combate à pandemia e seus efeitos econômicos. À guisa de exemplo, por força da Lei Complementar 73/2020, da Lei 14.017/2020 e da Lei 14.041/2020 foram repassados R\$ 78,2 bilhões aos entes subnacionais em 2020.

Considerando a dispensa do atingimento dos resultados fiscais previstos na LDO 2020 e da limitação de empenho de que trata o art. 9º da LRF, em virtude da ocorrência do estado de calamidade pública, não foram observadas irregularidades no que concerne à análise da conformidade financeira e orçamentária do governo federal no exercício de 2020.

Despesas com Pessoal

Consoante disposição do art. 19 da LRF, a despesa líquida com pessoal, em cada período de apuração, não poderá exceder, no caso da União, a 50% da Receita Corrente Líquida - RCL. Cada Poder e órgão autônomo possui limite estabelecido individualmente, conforme estipulado no art. 20 da LRF, cabendo ao Tribunal verificar o atendimento ao limite prudencial da despesa com pessoal, o qual determina que, se o Poder ou órgão exceder a 95% do limite individualizado da despesa no final do quadrimestre, segundo o parágrafo único do art. 22 da LRF, deverá incorrer nas vedações para aumento das despesas com pessoal.

Contudo, o estado de calamidade pública suspendeu a contagem de prazos e as disposições do art. 23 da LRF, permitindo que os entes que extrapolassem o limite máximo da despesa com pessoal durante a pandemia de Covid-19 não fossem submetidos às restrições e às vedações previstas nesse dispositivo.

Verificou-se, a propósito, que na apuração referente ao 1º quadrimestre de 2020, não houve violação aos limites da LRF. No 2º quadrimestre, por sua vez, o Ministério Público da União ultrapassou o limite prudencial, tendo sido alvo de ciência consoante o item 9.4 do Acórdão 315/2021-Plenário. Já no acompanhamento relativo ao 3º quadrimestre de 2020, os Tribunais Regionais Eleitorais de Goiás e de Minas Gerais e o Ministério Público da União ultrapassaram o limite máximo da despesa com pessoal, ao passo que o Tribunal Regional Eleitoral do Paraná excedeu o limite prudencial. Com efeito, por envolverem órgãos que não se sujeitam a parecer prévio do TCU (conforme decidido pelo STF na ADI 2.238-5/DF), esses casos estão sendo tratados no âmbito do TC 005.182/2021-2.

Convém registrar que, em 2020, à exceção do MPU, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário apresentaram redução nominal de suas despesas líquidas com pessoal, em relação a 2019. Assim, a extrapolação do limite de despesa é devida essencialmente à redução da RCL, notadamente em razão do efeito combinado da retração econômica verificada no período (impacto diminutivo na arrecadação) e dos recursos repassados aos entes subnacionais para combate à pandemia de Covid-19 (impacto aumentativo nas deduções da RCL).

As despesas do Poder Executivo (R\$ 242,8 bilhões) constituíram 85% da despesa líquida com pessoal da União em 2020, sendo que nesse valor estão incluídas as despesas do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, dos servidores dos ex-Territórios do Amapá e de Roraima e as despesas com pessoal custeadas com

recursos do FCDF. Ao se excluir essas despesas e as deduções previstas no § 1º do art. 19 da LRF, tem-se que as despesas do Poder Executivo (Governo Federal) foram de R\$ 227,9 bilhões, um valor aproximadamente igual ao observado em 2019.

Em que pese estarem suspensos os prazos para a recondução das despesas de pessoal ao patamar prudencial, impõe-se alertar o Poder Executivo de que o montante das despesas com pessoal desse Poder, no 3º quadrimestre de 2020 (R\$ 227,9 bilhões), correspondente a 34,955% da RCL no período, ultrapassou 90% do limite de que trata o art. 20, inciso I, alínea “c”, da LRF

Operações de Crédito

Conforme o inciso VII do art. 52 da Constituição Federal, compete ao Senado Federal o estabelecimento de limites e condições para a contratação de operações de crédito pelos entes federativos. O art. 7º da Resolução do Senado Federal 48/2007 estabeleceu limite global para a contratação de operações de crédito pela União, a cada exercício financeiro, de 60% da Receita Corrente Líquida (RCL), incluindo tanto operações de crédito internas quanto externas. Note-se que não se trata de um limite para o estoque de operações (dívida), mas sim para o fluxo anual.

O art. 31 da LRF estabelece medidas a serem observadas por ocasião do atingimento dos limites de endividamento (incluído o de operações de crédito). Tendo em vista o estado de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional até o final do exercício, tais medidas foram suspensas.

Não obstante, deve-se alertar o Poder Executivo federal de que, não obstante os efeitos da pandemia de Covid-19, e as disposições da Lei Complementar 173/2020 e do inciso I do art. 65 da LRF, o montante de operações de crédito desse Poder, no exercício de 2020, correspondeu a 94,54% da RCL no período, ultrapassando o limite de que trata o art. 7º da Resolução do Senado Federal 48/2007, c/c os arts. 30 e 31 da LRF.

Renúncias de Receitas

O art. 14 da LRF estabelece que a concessão ou ampliação de benefício tributário seja acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que inicia sua vigência e nos dois seguintes e atenda ao disposto na LDO. Ademais, requer a demonstração de que a renúncia tenha sido considerada na estimativa de receita e que não afetar as metas fiscais previstas na LDO ou, alternativamente, a indicação de medidas de compensação, na forma de aumento de receita proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

O Tribunal de Contas da União apontou irregularidades por ocasião da emissão dos Pareceres Prévios sobre as Contas do Presidente da República dos exercícios de 2016, 2017, 2018 e 2019, bem como emitiu sucessivos alertas ao Poder Executivo acerca da ausência de atendimento aos requisitos previstos nos arts. 113 do ADCT, 14 da LRF e correspondentes dispositivos das respectivas LDOs no momento da proposição de ato normativo ou sanção de projeto de lei, com vistas à concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita.

Durante o exercício de 2020, foram instituídas 34 desonerações tributárias (por meio de 32 atos normativos), no montante estimado de R\$ 36,3 bilhões, sendo que cinco dessas renúncias somente entrarão em vigor em 2021, segundo informações prestadas pela RFB. Este valor é significativamente maior que o estimado para 2019, de R\$ 182,86 milhões, concernente a nove atos legais (somente três produziram efeitos naquele exercício).

Consoante registrado no relatório, após as diversas deliberações do TCU sobre o tema, não se detectou – nas oito normas legais que se submeteram às exigências constitucionais e legais para criação ou prorrogação de renúncias tributárias durante o exercício de 2020 – ocorrência de inobservância da LRF e da LDO 2020.

Merece registro, ainda, que, na Mensagem Presidencial de encaminhamento do PLOA 2021 ao Congresso Nacional (peça 4, p. 44-45, do TC 030.532/2020-5), o Poder Executivo adotou medida inovadora no sentido de demonstrar que as renúncias de receita em comento foram consideradas na estimativa de receita orçamentária, de modo que não afetariam as metas de resultados fiscais previstas na LDO.

Metas e Prioridades da Administração Pública

A Constituição Federal estabelece, em seu art. 165, § 2º, que a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) deve dispor, dentre outras matérias, das metas e prioridades da administração pública federal para o exercício seguinte.

A redação originária do projeto de LDO 2020 mencionava que as prioridades seriam estabelecidas na Lei do Plano Plurianual 2020-2023, Lei 13.971/2019.

Ocorre que, na verdade, o PPA 2020-2023 não contém indicação expressa acerca de quais seriam os programas prioritários para cada exercício financeiro, não atendendo, portanto, à exigência constitucional.

O Congresso Nacional, para sanar essa falha, acrescentou anexo à LDO 2020 em que as metas e prioridades foram estabelecidas (Anexo VIII). Esse anexo, porém, foi integralmente vetado, sob a justificativa de que dispersaria os esforços do Governo.

Ressalta-se, por oportuno, conforme cotejo realizado entre os projetos de lei de diretrizes orçamentárias e as respectivas leis efetivamente aprovadas, entre 2015 e 2020, que o acréscimo de programas de governo e ações governamentais, a título de prioridades e metas da administração pública, no âmbito do Congresso Nacional, tem ocasionado o sistemático veto a tais inclusões, sob o fundamento de dispersão de esforços do Governo para execução, monitoramento e controle das novas ações incluídas.

Impõe-se, assim, recomendar ao Poder Executivo que aperfeiçoe o processo de definição das prioridades e metas da administração pública federal, em conformidade com o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição Federal.

Emendas de Relator-Geral do Orçamento

Com o advento da Lei 13.957/2019, foi criada modalidade de emenda do relator-geral ao projeto de lei orçamentária anual, inserida no art. 6º, § 4º, inciso II, item 6, da LDO 2020, que passou a ser identificada com codificação própria de identificador de resultado primário (RP-9).

Em 2020, a dotação das emendas RP-9 atingiu a cifra de R\$ 21,9 bilhões, dos quais foram empenhados cerca de 98%. Desse montante, 35% foram efetivamente utilizadas para custeio de outras despesas correntes (GND 3) e 63% para investimentos (GND 4).

A destinação de volume expressivo de emendas de relator-geral para honrar despesas correntes requer análise mais aprofundada dos seus reflexos sobre a dinâmica da execução orçamentária, uma vez que, segundo o art. 4º da LOA 2020, o Poder Executivo somente poderia cancelar dotações mediante solicitação ou concordância do autor da emenda (§ 7º, inciso II), o que exige envio de projeto de lei.

A inovação legislativa, como sói acontecer, trouxe algumas perplexidades e dificuldades em sua operação. Diferentemente do que ocorre com as emendas individuais, que dispõem de procedimentos padronizados e centralizados no Siop, com ampla transparência de todas as fases da alocação dos recursos, verificou-se não haver uniformização de procedimentos para a distribuição ou alocação de despesas suportadas com recursos advindos de emendas RP-9.

O Ministério do Desenvolvimento Regional, destinatário da maior parte das emendas do Relator-Geral, aplicadas diretamente pela União, registrou em processo administrativo específico, por ação orçamentária, no sistema eletrônico de informações da Pasta, 31 ações orçamentárias provenientes de emendas de relator-geral (RP-9).

O MDR estabeleceu, por meio da Portaria MDR 1.081/2021, orientação para que os ordenadores de despesa do órgão, no caso de transferências voluntárias, divulgassem, no sítio eletrônico do ministério, os critérios de distribuição dos recursos, considerando os indicadores socioeconômicos da população beneficiada pela política pública.

No Ministério da Saúde foi editada a Portaria MS 488, de 23/3/20, com a finalidade de disciplinar a aplicação de emendas parlamentares que adicionam recursos ao SUS em 2020.

Verificou-se, porém, que, nos demais órgãos, foram adotados procedimentos diversos para distribuição de emendas RP-9. A ausência de procedimentos sistematizados dificulta o monitoramento e avaliação dos critérios de distribuição de emendas RP-9, com riscos para a efetividade do planejamento governamental, bem como para a execução das metas, prioridades e até dos percentuais mínimos de alocação de despesas estipulados na Constituição Federal.

Apurou-se, ainda, que não se dispõe de informações centralizadas a respeito de como os órgãos e entidades federais promovem a alocação das emendas RP-9, o que não se coaduna com a obrigatoriedade de manter o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal.

Assim, pertinente as recomendações para se adotar mecanismos mais transparentes e racionais de alocação desses recursos.

Reflexos das Medidas de Enfrentamento à Pandemia de Covid-19

O presente tópico decorre do disposto no art. 5º, inciso II, da Emenda Constitucional (EC) 106/2020. Estabelece que autorizações de despesas relacionadas ao enfrentamento da calamidade pública nacional e de seus efeitos sociais e econômicos deverão ser separadamente avaliadas na prestação de contas do Presidente da República.

A EC 106/2020 instituiu o Regime Extraordinário Fiscal, Financeiro e de Contratações – REFFC, também chamado de “Orçamento de Guerra”, com efeitos enquanto em vigor o estado de calamidade pública, decretado pelo Congresso Nacional, ressalvada apenas a Regra de Ouro, que deve ser afastada por todo o exercício financeiro em que tenha vigorado o estado de calamidade pública.

No que concerne às limitações materiais, é importante destacar que o REFFC é aplicável somente às medidas de enfrentamento à Covid-19 em que a urgência for incompatível com o regime regular. Outra limitação material imposta é a impossibilidade de criação ou expansão de despesas ou renúncias tributárias permanentes, com base no regime extraordinário.

Nas verificações já realizadas, a equipe técnica identificou despesas custeadas com dotações destinadas ao enfrentamento da pandemia que, aparentemente, não possuem relação direta com os efeitos do surto de Covid-19, a exemplo da troca de elevadores e da modernização de sistemas de climatização em agências do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Outra norma editada com o objetivo de promover medidas de enfrentamento da pandemia foi a Lei Complementar (LC) 173/2020, que criou o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, exclusivamente para o exercício de 2020, e fez alterações na LRF

Esse Programa visou a autorizar a suspensão de pagamento de dívidas de estados e municípios para com a União, permitir a reestruturação de operações de crédito junto ao sistema financeiro e instituir auxílio financeiro federal da ordem de R\$ 60,2 bilhões para os entes subnacionais.

No que se refere à LRF, a LC 173/2020 tornou mais rígidas as regras para aumento de despesa com pessoal. O art. 21 da LRF passou a considerar maior número de nulidades para os casos de aumento dessas despesas.

Outro dispositivo da LRF alterado e aprimorado pela LC 173/2020 foi o art. 65, que se tornou mais claro e abrangente em relação aos efeitos da declaração de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional. Dentre as alterações que mais se destacaram está a que afastou a obrigatoriedade de utilização dos recursos legalmente vinculados a finalidade específica exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ressalvados os casos de vinculação constitucional, a exemplo dos mínimos de educação e saúde.

Ao longo de 2020, a União autorizou R\$ 635,5 bilhões em dotações para o combate à pandemia de Covid-19 e seus efeitos econômicos e sociais, dos quais R\$ 634,2 bilhões foram autorizados por meio de 42 medidas provisórias de abertura de créditos extraordinários, ao passo que o restante, R\$ 1,3 bilhão, foi autorizado por meio de créditos suplementares e especiais.

O orçamento autorizado para combater a pandemia e seus efeitos econômicos e sociais foi destinado a quatro grandes eixos de atuação do governo

O eixo da “Assistência social e Auxílio aos mais vulneráveis” foi o mais beneficiado pelas medidas do governo, sendo destinados R\$ 321,8 bilhões ao Programa de Auxílio Emergencial (PAE) e ao PAE Residual (Lei 13.982/2020), R\$ 6,6 bilhões à Proteção Social e ampliação do Programa Bolsa Família e R\$ 0,9 bilhão para a transferência de recursos para a conta de desenvolvimento energético.

O segundo eixo com maior volume de recursos alocados foi o da “Manutenção de empregos e ao financiamento ao setor privado”, cuja autorização orçamentária responde por 25% (ou R\$ 158,7 bilhões) do total de despesas voltadas ao combate à pandemia e a seus efeitos. Nesse eixo, os programas mais priorizados em termos monetários foram o Benefício Emergencial de Manutenção de Empregos e de Renda (BEM), com R\$ 51,6 bilhões, e a integralização de cotas no Fundo de Garantia de Operações (FGO) para o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), que consiste em medida visando à ampliação do acesso ao crédito para microempresas e empresas de pequeno porte, na definição da Lei Complementar 123/2006, com R\$ 38,1 bilhões.

No que concerne ao eixo do “Auxílio Financeiro a Estados/DF/Municípios”, a dotação total autorizada chegou a R\$ 79,2 bilhões, dos quais R\$ 16 bilhões autorizados pela Lei 14.041/2020, R\$ 60,2 bilhões definidos pela LC 173/2020 e R\$ 3 bilhões pela Lei 14.017/2020 (Lei Aldir Blanc).

Além desses valores, estados, Distrito Federal e municípios receberam significativas quantias destinadas ao custeio de ações de saúde e de assistência social, sobretudo mediante transferências fundo a fundo.

Assim, além dos R\$ 79,2 bilhões derivados da LC 173/2020, Lei 14.017/2020 e Lei 14.041/2020, outros R\$ 36,6 bilhões foram alocados para auxiliar os entes subnacionais no combate à pandemia, dos quais foram efetivamente transferidos R\$ 35,2 bilhões em 2020, sendo R\$ 9,4 bilhões aos estados e ao Distrito Federal e R\$ 25,8 bilhões aos municípios. As transferências aos entes subnacionais especificamente destinados ao combate da pandemia e de seus efeitos econômicos e sociais, em 2020, totalizaram R\$ 113,5 bilhões.

Do total das dotações autorizadas pela União, em 2020, visando ao combate à pandemia e aos efeitos dela decorrentes (R\$ 635,5 bilhões), foram empenhados cerca de R\$ 540,2 bilhões (85% do total) e pagos R\$ 524 bilhões (97% do valor empenhado). Com efeito, ao final do exercício de 2020, foram inscritos em restos a pagar (processados e não processados) cerca de R\$ 16,1 bilhões (3% do valor empenhado).

Como demonstrado, as ações de combate à epidemia de Covid-19 causaram impacto significativo sobre o resultado primário do Governo Central.

Semelhantemente, houve significativo impacto na Dívida Pública Federal. Antes da pandemia de Covid-19, as expectativas de crescimento do PIB eram de 2,1% para 2020 e 2,5% para os anos seguintes, bem como era esperado um processo de consolidação fiscal por meio de deficits decrescentes. Isso contribuiria para a trajetória da dívida em patamares inferiores a 80% do PIB e relativamente estável. Com o resultado de 2020, entretanto, a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) alcançou expressivos 88,8% do PIB.

Os impactos da pandemia sobre a dívida, tanto pela elevação das despesas, como pela redução das receitas, são consideráveis, principalmente quando se verifica que, antes da pandemia, as projeções indicavam DBGG de 77,9% em 2020 e de 78,3% em 2023, em relação ao PIB.

Ainda em relação à dívida pública, o TCU identificou potencial efeito negativo da pandemia sobre os juros pagos pelo Tesouro Nacional na emissão de títulos públicos. Esse efeito é ocasionado pelas incertezas e pela aversão dos investidores ao risco, fazendo com que o Tesouro Nacional tenha que elevar a taxa de juros para atrair investidores.

Além disso, o aumento dos gastos públicos e da taxa de juros teve como efeito maior demanda por recursos financeiros da reserva de liquidez do governo federal, que é utilizada como instrumento de proteção às demandas do mercado. Ou seja, não havendo demanda por títulos públicos e ocorrendo dificuldade no refinanciamento da dívida, o governo possui recursos suficientes para honrar os compromissos da dívida pública e não ficar exposto ao pagamento de juros elevados.

Quanto à aplicação de recursos federais repassados a título de apoio e auxílio financeiros, verificaram-se deficiências de ordem estrutural que constituem fatores críticos para o monitoramento, a avaliação e o controle pelos órgãos da União. Conforme consignado no Acórdão 4.074/2020 - Plenário, a STN não instituiu fonte específica padronizada para identificar a maior parte da aplicação dos referidos recursos (87%), o que comprometeu a transparência exigida pelo art. 5º, inciso II, da EC 106/2020 e pelo art. 65, § 2º, inciso II, da LRF.

Os outros efeitos identificados e relacionados à pandemia dizem respeito à Regra de Ouro e ao caixa do Tesouro Nacional. Quanto à Regra de Ouro, verificou-se existir risco de seu descumprimento até o exercício de 2026.

Por fim, quanto aos efeitos da pandemia sobre o caixa do Tesouro Nacional, foi verificada a possibilidade de insuficiência de recursos em fontes de livre aplicação e comprometimento da programação financeira de exercícios futuros por restos a pagar decorrentes de créditos extraordinários abertos para enfrentamento da pandemia de Covid-19.

V – BALANÇO GERAL DA UNIÃO

A auditoria financeira do TCU no Balanço Geral da União (BGU) teve por objetivo verificar se as demonstrações consolidadas refletem, em seus aspectos relevantes e de forma confiável, a situação patrimonial e os resultados financeiro, patrimonial e orçamentário da União em 31/12/2020, em cumprimento aos arts. 71, inciso I, da CF/1988 e 36 da Lei 8.443/1992, na forma estabelecida pelo art. 228 do RITCU.

As demonstrações consolidadas da União integram a Prestação de Contas Anual do Presidente da República e apresentam a execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, sendo compostas pelos Balanços Patrimonial, Orçamentário e Financeiro, pelas Demonstrações das Variações Patrimoniais, pelos Fluxos de Caixa e Mutações do Patrimônio Líquido, e por suas respectivas Notas Explicativas.

A auditoria financeira dessas demonstrações consolidadas resultou da realização de auditorias financeiras individuais em componentes significativos para o BGU, a saber: Ministério da Economia (ME); Fundo do Regime Geral da Previdência Social (FRGPS); Ministério da Cidadania; Fundo de Ampara ao Trabalhador (FAT) e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); bem como de procedimentos complementares em contas específicas de menor materialidade. Frise-se que as constatações dessas auditorias se referem exclusivamente ao aspecto contábil das transações e saldos auditados.

Nesse contexto, as auditorias financeiras do TCU, ao subsidiarem a elaboração do Parecer Prévio sobre as Contas Anuais do Presidente da República quanto a confiabilidade, integridade e fidedignidade do BGU, permitem, entre outras coisas, que as discussões técnicas, a formulação de políticas, a alocação dos recursos públicos e as reformas atualmente em discussão no Congresso Nacional utilizem informações com assecuração avaliada.

Inicialmente, antes de se evidenciar a situação das demonstrações consolidadas no exercício de 2020, faz-se necessário apresentar o histórico das dificuldades enfrentadas pelo Tribunal ao realizar auditorias financeiras nos componentes significativos do BGU.

Nas Contas de Governo de 2017, o TCU registrou que a obstrução dos trabalhos de auditoria financeira nas demonstrações contábeis do então Ministério da Fazenda poderia comprometer a emissão de opinião de auditoria por parte dessa Corte de Contas (Acórdão 1.322/2018-Plenário).

Essa conclusão havia sido carreada às Contas de Governo pela auditoria financeira na Receita Federal do Brasil (RFB). Nessa fiscalização, o Tribunal se deparou com a impossibilidade, sob a alegação de sigilo fiscal, de acessar os dados fiscais referentes às contas de créditos tributários e da dívida ativa, conforme o Acórdão 977/2018-Plenário.

Como o escopo da auditoria financeira, à época das Contas de Governo de 2017, restringia-se a algumas contas do BGU, o Tribunal considerou que a limitação de acesso aos dados dessas contas não impactaria de forma relevante e significativa as demonstrações consolidadas, conseqüentemente, houve a possibilidade de emitir a opinião de auditoria.

Na seqüência, segundo o Acórdão 1.331/2019 - Plenário, referente às Contas de Governo de 2018, o Tribunal se defrontou novamente com a impossibilidade de acesso a informações essenciais para emitir a opinião de auditoria. No entanto, dessa vez, impactou o BGU dado que houve a ampliação do escopo da auditoria financeira que passou a abranger o conjunto das demonstrações financeiras do então Ministério da Fazenda.

Assim, em relação às Contas de 2018, a limitação de auditoria causada pela falta de acesso aos dados impôs concluir que cerca de 23% dos ativos da União, referentes aos créditos tributários a receber e dívida ativa tributária e não tributária, 43% das variações patrimoniais aumentativas, referente à impostos e contribuições sociais, e 37% das receitas orçamentárias, referentes a impostos e contribuições, não eram passíveis de ser auditados.

Dessa forma, o Tribunal, por meio do referido Acórdão, registrou não ter sido possível obter evidências apropriadas e suficientes para fundamentar opinião de auditoria sobre a confiabilidade e a transparência das informações registradas no BGU no exercício de 2018.

Nessa mesma assentada, o Tribunal expediu alerta à Casa Civil sobre a necessidade de adotar medidas efetivas para viabilizar os trabalhos de auditoria do TCU nas demonstrações

financeiras da União, de forma a assegurar a emissão de opinião de auditoria sobre as futuras prestações de contas do Presidente da República.

Algumas fiscalizações realizadas, antes do julgamento das Contas de 2018, permitiram ao Tribunal identificar que embora tivesse havido avanços importantes, como, por exemplo, a criação da “sala de sigilo”, Portaria RFB 1.343/2018, a forma como foi implementada e a restrição ao acesso às informações necessárias para a realização da auditoria não possibilitou a devida atuação do controle, Acórdão 1.095/2019-TCU-Plenário.

Ainda nessa esteira, ao buscar aprofundar a análise sobre a auditabilidade da RFB e a capacidade de obtenção de evidências apropriadas e suficientes para suportar a emissão de opinião de auditoria sobre as demonstrações financeiras da RFB, o TCU proferiu o Acórdão 1.174/2019-TCU-Plenário, da relatoria do E. Ministro Raimundo Carreiro.

Nessa Decisão, o Tribunal registrou que havia falta de auditabilidade e transparência no Sistema Tributário Nacional, fixando prazo para o desenvolvimento de um plano de ação voltado à correção das deficiências apontadas no respectivo relatório.

Nas Contas de Governo seguintes, exercício de 2019, a equipe de fiscalização consignou ter havido, mais uma vez, limitação ao exercício da auditoria, o que impediu a obtenção de evidência apropriada e suficiente para fundamentar a opinião de auditoria sobre a fidedignidade das demonstrações contábeis.

Essas restrições de acesso às informações referiram-se ao crédito tributário, à dívida ativa, à arrecadação tributária e aos riscos fiscais tributários registrados ou evidenciados nas demonstrações contábeis do ME e do FRGPS.

Dessa forma, no Acórdão 1.437/2020 – Plenário, referente às Contas de 2019, houve o registro do esforço do Governo Federal em aperfeiçoar as demonstrações contábeis e em mitigar a restrição ao acesso a informações fiscais, mas ficou evidente as seguintes limitações ao trabalho da auditoria financeira no BGU: a) 28% do ativo registrado no ME; b) 46% das receitas realizadas pela União; c) 96% do FRGPS.

O referido Acórdão apresentou opinião de auditoria declarando que, com exceção das distorções e limitações apontadas, as demonstrações contábeis consolidadas da União representaram adequadamente a posição patrimonial consolidada da União no exercício, e os resultados consolidados orçamentário, financeiro e patrimonial em 31/12/2019.

Feito esse breve histórico, passo a evidenciar a situação das demonstrações consolidadas da União em 31/12/2020.

A Secretaria de Macro Avaliação Governamental (Semag) propõe em seu relatório, referente às Contas de Governo de 2020, a abstenção de opinião de auditoria sobre elementos das demonstrações contábeis do ME e do FRGPS, frente as limitações de caráter operacional enfrentadas pela equipe no transcurso dos trabalhos, em especial atrasos na entrega de informações e no fornecimento de acesso a sistemas da RFB e impossibilidade de consulta aos dados e avaliação do *rating* da PGFN.

Em relação ao ME, observou-se nos acórdãos 1.152/2021 – Plenário e 1.496/2021 – Plenário não ser possível obter evidência de auditoria apropriada e suficiente para fundamentar uma opinião de auditoria sobre as informações referentes à administração tributária a cargo da RFB e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) registradas nas demonstrações contábeis de 2020 do Ministério.

Os elementos sobre os quais não foi possível emitir uma opinião de auditoria representaram parcela relevante das demonstrações contábeis de 2020 do ME, elevando o risco de distorções em 31/12/2020, entre eles:

- a) dos R\$ 5,7 bilhões de bens e direitos da União (total do ativo), R\$ 3,3 bilhões são geridos pelo ME, o que equivale a 59%;
- b) dos créditos a receber da União, de curto e longo prazos, R\$ 1,2 bilhão (40%), referiam-se a créditos tributários e à dívida ativa registrados no ME;
- c) as receitas tributárias realizadas totalizaram R\$ 513,1 bilhões, o equivalente a 53% das receitas correntes do ME;
- d) as receitas realizadas de contribuições somaram R\$ 354,9 bilhões, aproximadamente 37% das receitas correntes do ME no exercício auditado;
- e) a Dívida Ativa Tributária de longo prazo, no total de R\$ 848,9 bilhões, representou aproximadamente 66% dos direitos do ME inscritos em contas do ativo realizável a longo prazo, conforme BP consolidado;
- f) a Dívida Ativa com ratings C e D, controlada de forma extrapatrimonial e divulgada apenas em notas explicativas, somou R\$ 1,6 bilhão em 2020.

Outra proposta de abstenção de opinião de auditoria proposta pela Semag em componentes significativos do BGU, refere-se ao FRGPS. Os créditos tributários ativos e a dívida ativa, ambos de natureza previdenciária, são registrados como ativos do Fundo desde o exercício de 2018. Esses ativos estão sob responsabilidade da RFB e da PGFN, respectivamente.

A abstenção de opinião emitida na auditoria financeira de elementos das demonstrações do ME, relacionados principalmente à RFB e à PGFN, Acórdão 1.152/2021 – Plenário, repercutem no FRGPS dado que as contas de créditos tributários previdenciários, dívida ativa da União de natureza previdenciária representam 85,97% do patrimônio do Fundo (R\$ 228,8 bilhões).

Apesar de a Semag apresentar proposta no sentido de não poder emitir opinião conclusiva sobre o Balanço Geral da União, houve nítidos esforços na busca de soluções para viabilizar a auditabilidade dos dados geridos pela RFB por parte do Ministério da Economia, da Receita Federal, da Advocacia-Geral da União e da própria Presidência da República, que permitiram garantir que as Contas de 2020 tivessem menos restrições às informações tributárias do que as Contas de 2019.

Uma vez superadas as controvérsias jurídicas que impediam a auditabilidade da gestão tributária pelo Tribunal de Contas da União, restam por implementar medidas operacionais que permitam o acesso tempestivo aos dados a serem compulsados nas auditorias financeiras, o que deve ser prioridade absoluta para as equipes especializadas do TCU e da RFB, garantindo uma realidade diferente para as análises das demonstrações consolidadas que vierem a ser realizadas em 2021.

Ainda que os elementos do ME e do FRGPS sobre os quais não foi possível obter evidência apropriada e suficiente de auditoria sejam relevantes, não possuem o condão de impossibilitar a opinião conclusiva sobre a confiabilidade e a transparência das informações registradas no Balanço Geral da União do exercício de 2020, desde que anotada a referida exceção.

Distorções relevantes identificadas no BGU

Apesar das limitações já citadas, foram identificadas diversas distorções relevantes no BGU. Cabe destacar que as distorções são consideradas relevantes quanto a critérios de materialidade ou quando são capazes de alterar o entendimento dos usuários da informação.

Em seguida, apresento as distorções, cabendo a ressalva de que acolho integralmente as medidas propostas pela equipe de auditoria financeira, na forma detalhada no Relatório:

- a) superavaliação estimada em R\$ 49,2 bilhões no passivo atuarial do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS);
- b) subavaliação de R\$ 45,5 bilhões no passivo atuarial do Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA);
- c) subavaliação de R\$ 7,2 bilhões no passivo atuarial relativo a pensões dos militares das Forças Armadas;
- d) subavaliação do ativo e das variações patrimoniais aumentativas (VPA), em montante não estimado, tendo em vista o não reconhecimento de créditos oriundos de pagamentos indevidos do Auxílio Emergencial no Ministério da Cidadania (MC). Segundo estimativa realizada pelo Tribunal, em outra fiscalização, dos R\$ 293 bilhões destinados à implementação do benefício, cerca de R\$ 54 bilhões podem ter sido pagos indevidamente;
- e) superavaliação do ativo e das VPA, no montante de R\$ 6,3 bilhões, em virtude de reconhecimento indevido pelo FNDE de honras a receber junto ao Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC);
- f) subavaliação do ativo e das VPA, em pelo menos R\$ 6,8 bilhões, em virtude do não reconhecimento pelo FNDE de direitos decorrentes dos recursos do Pnae, Pnate e PDDE, transferidos e sem prestação de contas aprovadas;
- g) subavaliação do ativo, em montante não estimável, em razão do registro de ajustes para perda de créditos a receber em montante superior ao saldo da conta a ser ajustada;
- h) subavaliação do ativo e das VPA, estimada em R\$ 1,12 bilhão, em virtude da não apropriação das correções incidentes sobre os saldos de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital (Afac);
- i) superavaliação do ativo e subavaliação das Variações Patrimoniais Diminutivas (VPD), estimadas em R\$ 5,2 bilhões, devido à ausência de atualização das participações em fundos avaliadas pelo Método de Equivalência Patrimonial (MEP);
- j) superavaliação do ativo, estimada em R\$ 1,2 bilhão, superavaliação da VPA, em R\$ 2,6 bilhões, e da VPD, em R\$ 6,9 bilhões, em virtude de inconsistências no registro da Dívida Ativa Não Tributária e respectiva conta de ajuste para perdas no Ibama;
- k) superavaliação da despesa com juros e encargos da dívida e subavaliação da despesa com amortização, estimada em R\$ 27 bilhões, em razão da não mensuração dos juros e encargos da Dívida Pública Mobiliária Federal pelo custo amortizado;
- l) subavaliação do ativo e do passivo, em valor estimado de R\$ 1 bilhão e R\$ 4,8 bilhões, respectivamente, em virtude da não contabilização do ativo e passivo atuariais do plano de benefícios a empregados do Bacen;
- m) superavaliação do passivo e das VPD, em R\$ 6,6 bilhões, em virtude do reconhecimento duplicado pelo FNDE de obrigações relacionadas à execução do Fundeb, o Salário Educação e o PNLD;
- n) subavaliação do ativo e do passivo, em R\$ 2,1 bilhões, da VPA, em R\$ 1,5 bilhão, e da VPD, em R\$ 1,4 bilhão, em virtude da não inclusão das informações contábeis dos fundos Faspe e Proagro no BGU.

Em relação às distorções nas questões atuariais do RPPS, SPSMFA e pensões militares, faz-se necessário alguns breves comentários.

Em primeiro lugar, quanto à superavaliação do ativo em R\$ 49,2 bilhões no passivo atuarial do RPPS, cabe consignar que essa estimativa se refere a apenas 4% do passivo atuarial, que representa, aproximadamente, R\$ 1,23 trilhão. A distorção é decorrente de não terem sido consideradas as despesas afetas ao Bônus de Eficiência e Produtividade de ativos e com o Benefício Especial (BE) de aposentados e pensionistas, decorrente da Lei 12.618/2012 e da aplicação inadequada de coeficientes de correção do resultado da avaliação atuarial.

Sobre a subavaliação do passivo atuarial de militares inativos das Forças Armadas (SPSMFA) no valor R\$ 45,5 bilhões, informo que representou cerca de 11% do saldo da conta em 31/12/2020, e é decorrente da utilização de tábuas de sobrevivência não aderentes e por não ter considerado as despesas relativas ao auxílio invalidez e às promoções e reajustes concedidos pela Lei 13.954/2019.

Por fim, as pensões militares foram subavaliadas em aproximadamente R\$ 7,2 bilhões em razão de erros nas bases de dados, representando cerca de 2,4% do saldo da conta em 31/12/2020.

Além disso, impende ressaltar que, diferentemente de todos os Estados da federação, a União não possui unidade gestora única, como determina o art. 40, § 20, da Constituição da República de 1988 e o art. 9º, § 6º da Emenda Constitucional nº 103/2019. Consequentemente, isso impacta a padronização de entendimentos e a aderência aos parâmetros de concessão e manutenção dos benefícios previdenciários dos servidores federais.

Dessa forma, os diversos órgãos, fundações e autarquias têm funcionado como unidades gestoras, o que afronta o dispositivo constitucional que exige a unidade gestora única, prejudicando a conformidade da concessão, a manutenção dos benefícios e as estimativas atuariais.

A Secretaria de Previdência Social do Ministério da Economia (Sprev), em esforço que seria desnecessário com a unidade gestora única, envia mais de uma centena de ofícios aos diversos órgãos solicitando as bases de dados de ativos, inativos e pensionistas, recebendo muitas vezes de forma intempestiva e incompleta as informações necessárias aos estudos atuariais do RPPS.

Assim, essas falhas e lacunas nas informações dos servidores públicos federais acabam impondo a necessidade de imputação de dados pela Sprev, reduzindo a confiabilidade da informação dos passivos atuariais.

A ausência da unidade gestora, impacta também o TCU na medida em que grande esforço fiscalizatório é dispendido para identificar atos de pessoal sujeitos a registro irregulares por conta de interpretações divergentes nos órgãos sobre a acumulação de vantagens, progressões, planos econômicos, dentre outros temas não menos importantes.

Nesse sentido, impende ressaltar que o Tribunal vem atuando no acompanhamento dessa questão, no Acórdão 2.451/2019 – TCU – Plenário, da relatoria do Ministro Bruno Dantas, recomendou-se a institucionalização e estruturação da referida unidade gestora única.

Destaco ainda que o Governo Federal publicou Decreto 10.620/2021 que trata, entre outras coisas, sobre a centralização gradual das atividades de concessão e manutenção de benefícios no executivo federal. Além disso, o STF julgou constitucional a obrigatoriedade da unidade gestora única na ADI 3297/DF, em 11/10/2019, da relatoria do Ministro Alexandre de Moraes.

Nesse sentido, considerando a relevância e a materialidade do tema e com vistas a garantir a concessão e a manutenção dos benefícios previdenciários, com fulcro no art. 40, § 20, da Constituição da República de 1988 e o art. 9º, § 6º da Emenda Constitucional nº 103/2019, considero fundamental que seja exarada uma recomendação para que a Secretaria de Previdência Social do Ministério da Economia envie Plano de Ação para implementação da Unidade Gestora Única, à Secex Previdência, em até 90 dias, informando as etapas, o cronograma e as ações a serem realizadas para mitigar as limitações identificadas no decurso da elaboração do plano.

VI – ATENDIMENTO A DELIBERAÇÕES PROFERIDAS NAS CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA DE 2015 A 2019

De um total de 60 recomendações objeto de monitoramento realizado acerca do atendimento às deliberações exaradas por ocasião das Contas do Presidente da República de 2015 a 2019, tem-se que: 10 foram consideradas implementadas; 46 estão em atendimento; três não foram implementadas; e duas não são aplicáveis.

As três recomendações pendentes de atendimento são relativas à PCPR 2019.

Em relação ao envio ao Tribunal de demonstrativo comprobatório que permita aferir o cumprimento dos requisitos constitucionais e legais relacionados à compatibilidade e à adequação orçamentária e financeira dos benefícios tributários, o Poder Executivo apresentou argumentos sobre dificuldades jurídicas para adoção da recomendação. Apontou, no entanto, a necessidade de arranjo institucional que preveja o processo e o órgão competente para preparar a documentação para envio ao Tribunal.

Sobre os dois itens relativos à conciliação de saldos, reconhecimento, instituição de rotina contábil e controles internos dos encargos financeiros equivalentes à taxa Selic incidentes sobre os valores de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital (Afac), foram apontadas limitações no Siafi e de força de trabalho que prejudicaram a apresentação de solução definitiva.

Essas deliberações apresentaram maior complexidade e demandam tempo adicional para implementação. Por isso, devem ser monitoradas na próxima apreciação das contas do Presidente da República.

Foi verificada adoção de providências pelo Poder Executivo Federal em relação aos treze alertas emitidos, sendo que nenhum deles restou na situação “não observado”. Três deles, atinentes ao Teto de Gastos, Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado e diferença entre projeções de obrigações com organismos internacionais e as respectivas dotações orçamentárias, pela complexidade e criticidade que apresentam sobre o equilíbrio fiscal, devem ser monitorados na próxima prestação de contas.

Destaco o relativo à adoção de ações que possam se afastar dos pressupostos básicos do Novo Regime Fiscal (item 4.4. CG 2019). Em que pese identificação de providências do Poder Executivo para observância do alerta e não ocorrência de aportes a estatais semelhantes aos que causaram a deliberação na PCPR 2019, foi identificado risco de compromissos internacionais sem suporte orçamentário no valor de R\$ 9,7 bi no encerramento do exercício de 2021.

Ocorrências como essa, a continuidade das medidas emergenciais para combate à pandemia em 2021 e a crescente restrição fiscal ocasionam elevação dos riscos de não atendimento dos princípios estabelecidos pelo Novo Regime Fiscal.

Por fim, considerando a forte aderência às deliberações desta Corte nos pareceres prévios, concluo que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal estão envidando esforços para implementar as medidas sugeridas pelo TCU e aprimorar a gestão fiscal.

VII - CONCLUSÃO

Submeto à consideração do Plenário minuta de Parecer Prévio no sentido de que as contas atinentes ao ano de 2020 estão em condições de serem aprovadas, com ressalvas, pelo Congresso Nacional.

Considerando os critérios de materialidade, gravidade e repercussão negativa sobre a gestão governamental associadas às irregularidades ou distorções detectadas, previstos no art. 11 da Resolução-TCU 291/2017, concluo que os apontamentos não comprometem a totalidade da gestão.

Após a análise das evidências obtidas, conclui-se que foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual, exceto pelas seguintes ressalvas:

- a) Execução de despesa sem suficiente dotação no Orçamento de Investimento pela empresa Caixa Econômica Federal (Caixa), em desacordo com o disposto no inciso II do art. 167 da Constituição Federal. (seção 4.1.1.6);
- b) Não cumprimento, no exercício de 2020, da aplicação mínima de recursos destinados à irrigação no Centro-Oeste, conforme exige o inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, o qual impõe que, dos recursos destinados à irrigação, a União deve aplicar, durante quarenta anos, 20% na Região Centro-Oeste. (seção 4.1.1.7); e
- c) Insuficiência de informações relativas às prioridades e metas da administração pública federal no orçamento do exercício de 2020. (seção 4.1.3).

Quanto à opinião sobre as demonstrações consolidadas da União no exercício de 2020, importante destacar que o trabalho de auditoria na gestão tributária foi realizado com menos restrições quando comparado àquelas apresentadas nas Contas de 2019, Acórdão 1437/2020-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, que resultou, com exceção das distorções e limitações apontadas, em opinião de auditoria sobre as demonstrações contábeis consolidadas da União e sobre os resultados consolidados orçamentário, financeiro e patrimonial.

Dessa forma, sem deixar de reconhecer a limitação enfrentada pela equipe de auditoria em obter evidências para fundamentar opinião de auditoria sobre a confiabilidade e a transparência das informações, louvo o esforço empreendido pelo Ministério da Economia em aperfeiçoar a qualidade dos dados apresentados no Balanço Geral da União e em mitigar a restrição ao acesso do controle externo às informações da RFB e da PGFN, em especial a edição do Parecer Vinculante-AM 8, de 18/10/2019, e do Decreto 10.209, de 22/1/2020.

Isto posto, este Tribunal tem condições de concluir que, exceto quanto às distorções e limitações apontadas no Relatório precedente e aquelas aqui destacadas, as demonstrações contábeis consolidadas da União de 2020 representam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial consolidada da União em 31/12/2020, e os resultados consolidados orçamentário, financeiro e patrimonial do exercício de 2020.

O incremento da transparência e da confiabilidade das informações por meio de auditorias financeiras é um caminho, apesar de árduo, que todos os países com democracias sólidas têm percorrido, nos Estados Unidos, por exemplo, o Government Accountability Office (GAO), emitiu oito relatórios consecutivos de abstenção de opinião nas demonstrações financeiras Receita Federal Norte-Americana (IRS) antes de alterar a opinião sobre as contas.

Dessa forma, sem deixar de reconhecer o esforço empreendido pelo Ministério da Economia em aperfeiçoar a qualidade das informações apresentadas no Balanço Geral da União e em mitigar a restrição ao acesso do controle externo às informações da RFB e da PGFN, em especial a edição do Parecer Vinculante-AM 8, de 18/10/2019, e do Decreto 10.209, de 22/1/2020, proponho a abstenção de opinião de auditoria sobre a confiabilidade e a transparência das informações registradas no Balanço Geral da União do exercício de 2020.

As recomendações e alertas constantes do parecer indicam a necessária adoção de medidas para correções de rumo e aperfeiçoamento dos instrumentos de responsabilidade fiscal e garantia da hígidez das contas públicas, entre eles os relacionados à transparência e planejamento, que se mostram ainda mais importantes no atual cenário de restrições e maior demanda por ações governamentais.

Em 2020, em decorrência da pandemia, uma série de regras fiscais foram suspensas e as contas públicas sofreram graves impactos.

Os anos seguintes apresentarão aos responsáveis pela gestão fiscal desafios ainda maiores para manutenção do equilíbrio e cumprimento das regras fiscais, associados à implementação de políticas públicas que atendam aos anseios da sociedade.

As dificuldades não podem conduzir à atuação sem estrita observância das regras de responsabilidade fiscal e/ou com adoção de medidas para contorná-las, ocasionando instabilidade e quebra de confiança dos agentes. A fidedignidade das informações divulgadas e as boas práticas de accountability são fundamentais para formação de ambiente adequado ao desenvolvimento social e econômico.

Dessa forma, considero que a atuação Tribunal, consubstanciada no Relatório e no Parecer Prévio, contribui com elementos técnicos não só para o Poder Legislativo realizar o julgamento das contas do Presidente da República, mas, também, para aprimoramento das ações relacionadas aos planos, orçamentos e finanças públicas.

Com essas considerações, VOTO para que o Tribunal aprove as minutas de relatório, acórdão e Parecer Prévio que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator