

## DECLARAÇÃO DE VOTO

Congratulo-me, de início, com o eminente relator Ministro Bruno Dantas, que, com muita argúcia, traçou diagnóstico preciso da situação das contas governamentais sob os diversos aspectos tratados no relatório e no parecer prévio das Contas do Governo do Exercício de 2019.

2. Igualmente, exalto todo o esforço empreendido pelas unidades técnicas do TCU, que produziram sólido embasamento técnico para a elaboração do parecer prévio ora apreciado pelo plenário desta Casa, razão pela qual homenageio todos os servidores envolvidos neste trabalho nas pessoas dos titulares das seguintes secretarias de controle externo: Leonardo Rodrigues Albernaz (Secretaria de Macroavaliação Governamental- Semag), Manoel Moreira de Souza Neto (SeinfraElétrica), Uriel de Almeida Papa (SeinfraCom), Jairo Misson Cordeiro (SeinfraPortoFerrovia), Luiz Fernando Ururahy de Souza (SeinfraRodoviaAviação).

3. Quanto ao exame das presentes contas, passo a abordar questões que reputo de elevada importância para o Estado Brasileiro, sobretudo diante do cenário de enfrentamento de uma pandemia mundial, o que exigirá das instâncias governamentais a adoção de um conjunto de medidas voltadas à retomada da capacidade de investimento do país e à implementação das políticas públicas, tão necessárias ao desenvolvimento econômico e à redução das trágicas desigualdades sociais, que ainda hoje assolam o nosso país.

## II

4. Destaco, inicialmente, a preocupante situação da evolução das despesas anuais da União, quando se consideram os efeitos da EC 95/2016, que instituiu o novo regime fiscal e fixou teto de gastos anual, analisadas sob os ângulos das despesas obrigatórias e discricionárias.

5. AEC 103/2019, que promoveu a reforma da previdência, tinha expectativa de gerar uma redução nas despesas obrigatórias da ordem de R\$ 800 bilhões nos próximos dez anos, liberando espaço para as despesas discricionárias com investimentos e implementação de políticas públicas. Por outro lado, também foi aprovada a Lei 13.954/2019, que reestruturou as carreiras das Forças Armadas e provocou aumento das despesas obrigatórias, em face do incremento de suas remunerações, da ordem de R\$ 21 bilhões no período de 2020 a 2022.

6. Nesse cenário, não há dúvidas de que a Lei 13.954/2019 retirou potência fiscal das medidas de ajuste previdenciário, resultando em compressão das despesas discricionárias para os próximos exercícios em prejuízo de investimentos e manutenção da máquina pública, como forma de atender ao disposto na EC 95/2016.

7. Para agravar ainda mais esse quadro de comprometimento da capacidade de investimento e de implementação de políticas públicas previstas no orçamento, em 2019 o governo renunciou a R\$ 308 bilhões, ou 21,4% do que foi arrecadado, o que representa mais do que o dobro do que o governo já gastou até o momento no combate à Covid-19, no valor de R\$ 135,5 bilhões.

## III

8. Passo a tratar da necessidade de observância da regra de ouro, segundo a qual as receitas de operações de créditos não podem superar as despesas de capital, nos termos do art. 167, inciso III, da CF/1988.

9. Observou-se da LOA 2019 que as dívidas contraídas superaram as despesas de capital em R\$ 248,9 bilhões, o que, pela primeira vez após mais de trinta anos de vigência da regra constitucional, exigiu expressa e excepcional autorização do Congresso Nacional, mediante a Lei 13.843/2019.

10. Ao final do exercício, foi identificado um excesso de receitas de operação de crédito de R\$ 185 bilhões, ou seja, dentro da margem autorizada pelo Congresso Nacional.

11. É de se destacar que as projeções da STN indicam que a atual dificuldade de atender a regra de ouro deve se estender até 2026, situação que deverá ser agravada pela elevação dos gastos governamentais em razão do enfrentamento da crise de covid-19 e da queda da arrecadação.

#### IV

12. Preocupa-me, também, a possibilidade de o BNDES enfrentar dificuldades para o cumprimento de sua primordial atribuição institucional de fomentar o desenvolvimento econômico e social do Brasil.

13. Os benefícios creditícios concedidos pelo BNDES, assim entendidos como a diferença entre os custos de captação junto ao mercado e os custos dos empréstimos concedidos a taxas menores e subsidiadas, experimentaram uma redução de 56% entre 2018 e 2019, passando de R\$ 5 bilhões para R\$ 2,2 bilhões.

14. Essa redução da capacidade de financiamento por parte do BNDES decorreu, essencialmente, da liquidação antecipada de suas dívidas junto ao Tesouro, sendo R\$ 130 bilhões em 2018 e R\$ 122 bilhões em 2019, e da queda na diferença entre os juros por ele cobrados e os do Tesouro Nacional.

#### V

15. Passo a tratar de aspectos que envolvem a implementação de políticas públicas no ano de 2019, mais especificamente sobre a área de infraestrutura. E, para sair do lugar-comum, escolhi três temas que ainda são pouco explorados: aviação regional, hidrovias e cabotagem.

16. Por falta de estrutura e de uma política especial de preços, a aviação regional não conseguiu acompanhar o crescimento experimentado na última década pelo setor aeroportuário brasileiro como um todo, que fechou 2019 com mais uma alta no número de passageiros transportados, em torno de 2%.

17. Seguindo o comportamento dos anos anteriores, em 2019, a ação orçamentária própria da aviação regional teve sua dotação inicial significativamente reduzida ao longo do ano. No final, R\$ 35,3 milhões foram aplicados, apenas 12% do previsto. Apenas o Aeroporto de Vitória da Conquista aparece como concluído na prestação de contas do Presidente. No mais, apenas obras acessórias ou aquisição de equipamentos.

18. Há de se reconhecer que é muito pouco para um programa que, em 2012, via a necessidade de construção de 270 pequenos aeroportos pelo País, e que hoje, mais realista, procura se concentrar em 58 obras prioritárias.

19. Com relação ao transporte fluvial, o Brasil possui 10 hidrovias, com extensão total de 16.904 km. Entretanto, atualmente apenas 77% estão disponíveis para navegação. O potencial da malha é de 36 mil km.

20. Em 2019, particularmente, foram aplicados R\$ 97,2 milhões, mais da metade para ações de manutenção de hidrovias e terminais.

21. Segundo a Prestação de Contas do Presidente da República, houve, no ano passado, a manutenção de 5 corredores hidroviários, incluindo serviços de dragagem e derrocamento. Outras 3 hidrovias foram sinalizadas. Também foram mantidas 39 pequenas instalações portuárias.

22. Por outro lado, não houve melhoria da condição de navegabilidade. Dos 18 pontos críticos que deveriam ser eliminados, em conformidade com a meta do PPA 2016/2019, somente 4 foram efetivamente resolvidos, nenhum deles no último ano.

23. Mesmo assim, cabe destacar que, em 2019, a movimentação de cargas nas hidrovias fluviais foi 58 vezes maior do que no ano de 2015, em razão da diversificação de produtos transportados e aumento do número de embarcações habilitadas.

24. Daí se nota a importância crescente das hidrovias no transporte de cargas, inclusive em combinação com outros modais. Em auditoria no tema transporte multimodal, recentemente por mim relatada, comentei que, se feito o planejamento adequado, poderia haver “a viabilidade técnica e econômica de uma concessão integrada de uma rodovia com uma hidrovia, na qual o concessionário ficaria responsável por realizar investimentos” em ambas. Afinal, como assinalei, “o aumento de capacidade das hidrovias consequentemente atrairia um maior fluxo de carga para aquela rodovia” (Acórdão 1327/2020-Plenário).

25. A falta de investimentos públicos indica que talvez seja a hora de avançarmos, de fato, nessa direção, o que traria aumento da eficiência do transporte e alívio do orçamento fiscal. Assim, sugiro ao relator incluir recomendação à Casa Civil e ao Ministério da Infraestrutura que considere a possibilidade de concessão conjugada de diferentes modais na modelagem dos estudos econômico-financeiros de contratos de concessões sempre que as condições existentes assim permitam.

26. Ainda no contexto do transporte aquaviário, passo a discorrer sobre a cabotagem, que, no PPA 2016/2019, tinha como meta fomentar a construção de 10 embarcações para servir ao modal.

27. De acordo com a Prestação de Contas do Presidente da República, a meta foi superada, com a construção de 14 navios, dois deles concluídos em 2019 para uso da Transpetro.

28. Não obstante, as medidas para o setor ainda são tímidas e insuficientes para o seu pleno desenvolvimento, tanto que, na própria Prestação de Contas, é registrado que a movimentação de cargas de cabotagem baixou para menos da metade entre 2014 e 2019.

29. Esses dados refletem o forte desequilíbrio no uso dos modais de transporte no Brasil, onde as rodovias respondem por 65% de nossa matriz de transportes, o que onera o custo de nossos produtos.

30. A se ter em conta a distribuição de investimentos nos referidos modais, a desproporção tende a permanecer. Em 2019, não muito diferente dos anos anteriores, o modal rodoviário recebeu investimentos da ordem de R\$ 6,6 bilhões, equivalente a doze vezes o volume de recursos aplicados no sistema ferroviário, e a vinte vezes, no sistema aquaviário.

31. Concluo parabenizando o relator da matéria pelo percuciente trabalho apresentado a este colegiado, com cujo voto manifesto integral concordância, sem prejuízo de sugerir a inclusão de recomendação voltada ao aperfeiçoamento da integração multimodal de transportes, conforme fundamentado nesta declaração de voto.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de junho de 2020.

VITAL DO RÊGO  
Redator