

DECLARAÇÃO DE VOTO

Ao iniciar esta declaração de voto, primeiramente cumprimento o nobre relator, Ministro Walton Alencar Rodrigues, que, com o brilhantismo de sempre, traçou diagnóstico amplo e preciso da situação das contas governamentais sob os diversos aspectos tratados no relatório e no parecer prévio das Contas do Governo relativas a este atípico Exercício de 2020.

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.

3. Quanto ao exame das presentes contas, passo a abordar brevemente questões que reputo de elevada importância para o Estado Brasileiro no atual contexto.

II

4. Não há como falar da Prestação de Contas do Presidente da República de 2020 sem considerar a gestão da pandemia que atualmente enfrentamos, tema central que desperta plena atenção de toda a sociedade.

5. Ao longo do ano passado, no âmbito de uma série de fiscalizações iniciadas pelo TCU, na forma de acompanhamentos acerca das ações que estavam sendo implementadas pelo Governo Federal em face da pandemia, fui incumbido de avaliar o papel do Comitê de Crise instituído para, sob a coordenação da Casa Civil, assessorar o Presidente da República na indicação de prioridades e na formulação de diretrizes com vistas a amenizar os impactos da Covid-19.

6. Desde o primeiro trabalho, foi destacado que o Comitê de Crise não assumiu o protagonismo que dele se esperava – sequer contava com participação direta e ativa de personalidades com atuação na área médica ou com notório conhecimento técnico em epidemiologia.

7. Ali já estava desenhado que o Comitê ficaria mais voltado às preocupações de ordem econômica causadas pela nova doença. De fato, os números mostravam que, caminhando-se para o final do segundo quadrimestre de 2020, menos de 8% do total de recursos gastos no combate aos efeitos da pandemia tinham sido destinados efetivamente à função saúde, com forte desequilíbrio comparativamente aos gastos com programas de socorro financeiro a pessoas físicas e empresas.

8. Quase para terminar o ano e o governo não havia elaborado um plano estratégico com a definição de objetivos, ações e metas para o enfrentamento da pandemia no aspecto da saúde pública. Posteriormente, o plano apresentado foi objeto de recomendações de melhoria por parte do TCU.

9. Do mesmo modo, embora o desenvolvimento de vacinas fosse uma realidade no mundo naquele momento, o Brasil não tinha um plano de imunização que dispusesse sobre a aquisição e distribuição dos profiláticos e da elegibilidade da população a ser atendida primeiramente. Isso também foi preciso cobrar – e o Tribunal de Contas da União foi o primeiro órgão a fazê-lo, ainda em agosto de 2020. O Governo Federal só viria a entregar o plano nacional de vacinação contra a Covid-19 quatro meses depois, e por atendimento a decisão monocrática proferida no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

10. Todos os impactos negativos econômicos e fiscais de 2020 eram naturalmente esperados e, por isso mesmo, são justificáveis. Tivemos recessão de 4,06% (variação negativa do PIB); déficit primário recorde em impressionantes R\$ 745,3 bilhões; aumento da Dívida Pública Federal em R\$ 760,7 bilhões (que pulou para 67,3% do PIB); a Dívida Bruta do Governo Geral, que abrange também o total de dívidas de governos estaduais e municipais, saltou de 74,3% do PIB, em dezembro de 2019, para 88,8% do PIB, em dezembro de 2020; a taxa de desemprego média de 13,2% (alta de 1,3 ponto em relação a 2019), entre outros.

11. O que gera profunda lamentação, contudo, é o saldo assombroso de vidas tragicamente levadas pela Covid-19 (quase 195 mil, só em 2020, quantidade que está em vias de triplicar à presente altura). Experiências internacionais evidenciam que medidas mais céleres e eficazes, como as adotadas por países que melhor lidaram com a pandemia, poderiam ter contribuído, ao menos em alguma medida, para um cenário de gravidade menos extremada.
12. Não faltaram recursos ao Governo Federal, ainda que ao preço de mais endividamento. Também foram soltas as amarras que poderiam comprometer uma resposta rápida ao avanço da pandemia – inclusive, o governo foi liberado de responsabilidades fiscais das mais caras à gestão pública orçamentária, como o cumprimento da Regra de Ouro e da meta de resultado primário.
13. Efetivamente, o Congresso Nacional deu todas as condições favoráveis para que o Governo Federal bem agisse. Foi criado um ambiente propício de gestão, contudo a expectativa não condiz com tamanho sofrimento havido.
14. Primeiro, a própria Lei de Responsabilidade Fiscal já previa que, em situação de calamidade pública reconhecida pelo Parlamento, ficariam dispensados o atingimento de resultado primário e a necessidade de limitação de empenhos bimestralmente (contingenciamentos), quando verificada a frustração de receitas.
15. Veio então o Decreto Legislativo 6/2020, que atestou a ocorrência de calamidade pública em função da pandemia e, assim, fez surgir o estado de excepcionalidade na gestão fiscal, que durou até o final do exercício.
16. Junto com a desobrigação de conter despesas primárias, a LRF também, diante do cenário calamitoso, permitiu que os limites da dívida pública fossem afastados. Em adição, a Lei Complementar 173/2020 alterou a LRF para retirar as restrições à formalização de operações de crédito, como aquelas representadas pela emissão de títulos públicos.
17. De novo por força da situação excepcional, o Governo Federal, amparado na Constituição, pôde se valer de novas dotações no orçamento vigente, por meio de créditos extraordinários, que prescindem de prévia autorização legislativa e da indicação da fonte de receitas. Basicamente, foram títulos da dívida pública que abasteceram os créditos extraordinários abertos em 2020.
18. Devido à lógica do sistema, os créditos extraordinários ficam fora do cômputo do Teto de Gastos, conforme disposto na Emenda Constitucional 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal, uma vez que não haveria sentido em se impedir a realização de despesas destinadas a debelar os males do grave incidente de saúde pública. Ou seja, os gastos relacionados à pandemia estavam livres de limitação.
19. Com a Emenda Constitucional 106/2020, que estabeleceu o Regime Extraordinário Fiscal, Financeiro e de Contratações durante a pandemia, chamado de “Orçamento de Guerra”, o Governo Federal também foi desonerado de cumprir a Regra de Ouro, que proíbe, no exercício, operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital (investimentos e inversões).
20. Ainda conforme o “Orçamento de Guerra”, o governo passou a dispor de liberdade plena para instituir benefícios tributários mediante renúncia de receitas, com vistas a reduzir os danos provocados na economia no período de calamidade.
21. De enorme importância foi que a precária liquidez da ocasião tornou viável o uso da Lei 13.820/2019 para que o resultado financeiro positivo de operações do Banco Central do Brasil com reservas internacionais pudesse ser transferido ao Tesouro Nacional. Conquanto os valores tivessem finalidade específica para o pagamento da dívida pública, abriu-se espaço para o remanejamento de dotações originariamente consignadas para o mesmo propósito.

22. Como se nota, em que pesem os desafios postos pela pandemia, que certamente não eram fáceis de superar, todo o contexto normativo foi adaptado em prol de uma boa gestão da crise, não só a econômica, mas sobretudo a sanitária.
23. Vamos aos números. Ao fim do ano de 2020, o Governo Federal havia executado R\$ 524 bilhões em despesas direcionadas ao combate dos efeitos da pandemia (a dotação era de R\$ 635,5 bilhões). A maior parte, R\$ 297,2 bilhões, foi gasta com Assistência Social, com destaque absoluto para o Auxílio Emergencial. Em seguida, vieram as ações de Manutenção do Emprego e de Financiamento do Setor Privado, constituídas, principalmente, do Benefício Emergencial (BEM), com R\$ 33,5 bilhões, e da abertura de créditos para micros, pequenas e médias empresas, com R\$ 58,1 bilhões.
24. Na terceira posição, aparece o grupo referente aos Estados, Distrito Federal e Municípios, aos quais foram transferidos R\$ 78,3 bilhões, a título de compensação pelas perdas dos Fundos de Participação decorrentes da queda da arrecadação tributária, de acordo com a Lei 14.041/2020, bem como do Auxílio Financeiro instituído pela Lei Complementar 173/2020. Entretanto, o total entregue pela União aos entes subnacionais restou elevado a R\$ 113,5 bilhões, visto que, além da transferência de R\$ 78,3 bilhões determinada pelas leis, mais R\$ 35,2 bilhões foram descentralizados na modalidade fundo a fundo pelos ministérios.
25. Por último, os ministérios da Saúde e outros ficaram com R\$ 42,1 bilhões para a batalha direta contra a pandemia (incluídos os R\$ 35,2 bilhões descentralizados), isto é, 8% dos R\$ 524 bilhões disponibilizados, mantendo a proporção acanhada de execução de despesas constatada nos meados do ano, segundo o registro que fiz no primeiro acompanhamento do Comitê de Crise.
26. Vale mencionar que o Ministério da Saúde ainda dispunha de R\$ 22,5 bilhões em dotações, que estavam reservados para a aquisição de vacinas, mas não chegaram a ser usados em 2020, tendo sido realocados para 2021.
27. Em suma, os gastos feitos diretamente pelo Governo Federal sob o prisma da saúde, em relação à pandemia, consistiram em procedimentos pontuais, como a compra de equipamentos de proteção, kits de teste da Covid, ventiladores pulmonares e medicamentos de eficácia duvidosa contra a doença, alheios, portanto, a um plano sistêmico de ataque ao problema.
28. Sob o aspecto do financiamento das dotações abertas no decorrer de 2020, via créditos extraordinários específicos para o combate aos efeitos da pandemia, equivalentes a R\$ 635,5 bilhões, foram cobertas, essencialmente, com recursos advindos de novas emissões de títulos públicos e do cancelamento de compromissos com o pagamento da dívida, que foram diferidos. Ao todo, o comprometimento da dívida pública respondeu com R\$ 512,8 bilhões, isto é, 80,7% das consignações orçamentárias relacionadas exclusivamente à gestão da calamidade.
29. No final de 2020, só em função das emissões líquidas de títulos (desconsiderada a apropriação de juros), a dívida pública aumentou R\$ 408,3 bilhões. E não foi um aumento maior graças a um fato singular que volto a destacar: a transferência de R\$ 325 bilhões do Banco Central para o Tesouro Nacional, correspondentes ao resultado com operações cambiais sobre as reservas internacionais do País.
30. A possibilidade de uso dos recursos provenientes do Banco Central conteve uma expansão ainda maior da dívida pública e seguiu a extrapolação da Regra de Ouro em R\$ 346,4 bilhões, sendo o segundo ano consecutivo de descumprimento do preceito de que as operações de crédito não podem superar as despesas de capital, não obstante a dispensa excepcional de sua observância em 2020.
31. Cabe observar também que, apesar do expressivo aumento de despesas no ano passado, que implicaram um déficit primário de R\$ 745,3 bilhões, o Governo Federal conseguiu ficar dentro do Teto de Gastos, na medida em que os créditos extraordinários que as alimentaram não entram na conta do referido limite.

32. Pois bem, na minha constatação, o Governo Federal, em 2020, foi munido de ampla flexibilidade de gestão fiscal e orçamentária, diante da necessidade de um esforço especial, mas, mesmo à custa de considerável endividamento, embora possa ter tido algum êxito nos instrumentos de compensação dos efeitos econômicos da pandemia, não foi capaz de focar em medidas de abrandamento da propagação do vírus da Covid-19.

33. Foi, portanto, uma gestão que, se não incidiu em irregularidades do ponto de vista formal, produziu resultados que ficaram aquém das expectativas. No entanto, como as contas do Presidente da República, segundo o art. 228 do Regimento Interno do TCU, devem ser apreciadas apenas sob o ângulo da conformidade da gestão, e não da efetividade, deixo essas minhas ponderações a título de registro.

III

34. Prossigo com comentários sobre outra disfunção que contamina as finanças públicas, consistente na paralisação de obras. Tão abominável quanto o desvio de recursos é o seu desperdício, que consome o escasso dinheiro público sem a entrega de benefícios à população.

35. Lembro que dar continuidade a obras iniciadas é exigência expressa de responsabilidade fiscal, que não esteve suspensa em 2020, mesmo com a pandemia. De acordo com a Lei Complementar 101/2000, “a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento”.

36. Obviamente, a determinação legal encarrega diretamente o Poder Executivo, haja vista que deve ser cumprida desde a elaboração do projeto de lei orçamentária. Note-se que a falta de recursos é uma das causas mais comuns da interrupção de obras públicas.

37. Conforme levantamento feito pelo TCU em 2018, sob minha relatoria, de 38 mil obras consideradas, 14 mil estavam paralisadas (36,8%) depois de fazerem uso de cerca de R\$ 10 bilhões. São números alarmantes, fora de qualquer parâmetro de aceitabilidade. Em vista disso, ao deliberar sobre a matéria, em 2019, o Plenário expediu dezenas de recomendações ao Governo Federal, com vistas, sobretudo, à identificação e recolhimento de informações acerca das obras paralisadas e à melhoria dos projetos.

38. No transcurso de 2020, este Tribunal procurou saber das condições atualizadas das obras públicas, mas, em sentido contrário às providências recomendadas, descobriu-se que os cadastros relativos ao Programa de Aceleração do Crescimento, aos convênios aprovados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e aos contratos de repasse gerenciados pela Caixa Econômica Federal sofreram alterações, com perda substancial de dados, que fez desaparecerem aproximadamente 11.500 registros de empreendimentos.

39. A questão é grave e acredito que deve ser objeto de avaliação em futuras contas do Presidente da República, juntamente com a verificação de cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal quanto à garantia de dotações orçamentárias para obras iniciadas.

IV

40. Outro assunto que está a merecer mais atenção do Governo Federal refere-se à necessidade de ações que promovam a desburocratização, como forma de fomentar a produtividade e a competitividade nacionais.

41. Nesse caso, o TCU tem igualmente atuado em tentativa de colaboração com o Poder Executivo, na busca do aprimoramento dos processos de trabalho dos órgãos públicos incumbidos de dar condições formais de operação às empresas, da redução dos prazos de conclusão dos serviços e da remoção de exigências regulatórias dispensáveis.

42. Parte das recomendações feitas pelo Tribunal em decorrência de fiscalizações da qual fui Relator veio a ser materializada por meio dos Decretos 10.139/2019 e 10.411/2020, que, respectivamente, determinaram a organização das normas regentes das atividades produtivas e, algo que considero promissor, a avaliação do impacto regulatório previamente à instituição de mais regras.

43. Convém a reflexão de que o acréscimo de dificuldades para o funcionamento das empresas acarreta prejuízos dos mais variados ao País, como a perda da oportunidade de arrecadar impostos e de melhorar o desempenho das exportações, a desocupação de trabalhadores e o atraso tecnológico. Daí a importância de se sopesar o custo-benefício da criação de uma imposição administrativa.

44. É preciso uma verdadeira mudança de hábitos, e não apenas a abertura de departamentos desinteressados em inovação, pois o que tem sido feito até agora pelo governo não gerou resultados satisfatórios. Apenas para ilustrar, menciono, como exemplo de questões que admoestam a competitividade nacional, o longo prazo médio para concessão de patentes observado no Brasil, superior a dez anos, e a excessiva burocracia nas operações de transporte multimodal no território nacional, em que é necessário preencher dados redundantes em diversos sistemas, impressão em meio físico de documentos considerados eletrônicos, porte junto com a mercadoria e exigência da guarda, o que gera inúmeras ineficiências.

45. Não à toa, classificações respeitadas ainda colocam o Brasil nos últimos lugares em termos de competitividade comercial no mundo. Por exemplo, o relatório “*Doing Business 2020*”, do Banco Mundial, pôs o Brasil na posição 124, entre 190 países, o que representa uma perda de quinze posições em relação à edição anterior.

V

Com as breves considerações que acabo de apresentar, acompanho o Parecer elaborado por Sua Excelência, Ministro Walton Alencar Rodrigues.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de junho de 2021.

VITAL DO RÊGO

Ministro