

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhora Presidente,
Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,
Demais autoridades,
Senhoras e Senhores,

O Tribunal de Contas da União examina neste ano, pela 86^a (octogésima sexta) vez, as Contas do Presidente da República, em cumprimento ao mandamento contido no inciso I do art. 71 da Constituição Federal.

2. O exercício dessa competência constitui, sem sombra de dúvidas, a tarefa mais complexa e abrangente realizada anualmente por esta Corte de Contas, pois envolve o exame das diversas funções do Estado, sob os aspectos financeiro e orçamentário e, em alguns casos, da efetividade das políticas públicas.

3. O parecer prévio elaborado por esta Casa deve ser uma peça técnica e imparcial, que fornecerá ao Congresso Nacional as informações necessárias para que exerça seu crivo político sobre as contas anuais do Presidente da República.

4. Dessa diretriz não se descuidaram as diversas unidades técnicas envolvidas neste extenso trabalho, em especial a Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), a qual saúdo na pessoa de seu Secretário, Alessandro Aurélio Caldeira.

5. O Ministro Walton Alencar Rodrigues, relator, nos brinda com um trabalho extenso e profundo, no qual examina detidamente a fidedignidade das demonstrações contábeis — Balanço Geral da União (BGU) —, a regularidade da execução orçamentária e a observância das normas de direito financeiro, em especial da Lei Complementar 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

6. Não se deve olvidar que o exercício findo, cujas contas ora se analisa, foi absolutamente atípico, em virtude da pandemia do Coronavírus Sars-CoV-2. Dessa pandemia resultou não apenas uma grave crise sanitária como também uma recessão econômica sem precedentes na história recente do país, com profundo impacto nas contas públicas dos entes federados, inclusive da União, que, a despeito da acentuada queda na arrecadação, viu-se obrigada a realizar vultosas despesas extraordinárias para fazer frente à situação de calamidade, como abordarei mais adiante.

7. Nesse contexto, verificou-se queda nominal do Produto Interno Bruto (PIB) de 4,1% e da receita corrente líquida (RCL) da União de 10,5%. Como consequência, diversos órgãos atingiram ou se aproximaram do limite de alerta dos gastos de pessoal (90% do limite máximo fixado com base nas regras estabelecidas pela LRF), e houve uma forte expansão da dívida pública.

8. Contudo, cabe aqui um adendo sobre a metodologia de cálculo até então utilizada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), a qual excluía da RCL o auxílio financeiro previsto no art. 5º da Lei Complementar 173/2020, destinado aos demais entes da federação. Em assim procedendo, a RCL sofreu redução adicional de R\$ 79,2 bilhões. Com base nos critérios

adotados pela STN, a RCL de 2020 foi de apenas R\$ 651,9 bilhões. Caso adotada a metodologia considerada correta, a RCL seria de R\$ 731,1 bilhões.

9. Este Tribunal, por meio do Acórdão 4.074/2020-Plenário, da relatoria do Ministro Bruno Dantas, entendeu, em linha com a argumentação da Semag, ser indevida tal dedução, por se tratar de despesa própria da União (inclusive financiada por meio de operação de crédito) e não repartição de receita tributária, única hipótese de dedução da RCL autorizada pela LRF, segundo a exegese da alínea “a” do inciso IV do art. 2º da LRF que este Tribunal entendeu ser a mais acertada (“Art. 2º -*Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como: [...] IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos: a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição”).*

10. Naturalmente, isso não significa que haja espaço fiscal para o aumento de despesa de pessoal, muito pelo contrário. Nos últimos anos, observa-se o aumento dos **deficits** nominal e primário da União, em razão de sua incapacidade de controlar o crescimento das despesas obrigatórias, a exemplo do pagamento de juros (que afeta o resultado nominal somente), de pessoal (ativo e inativo) e pagamento de benefícios previdenciário pelo regime geral de previdência (RGPS). No ano que se passou, o resultado nominal do governo federal foi deficitário em mais de R\$ 1 trilhão — o equivalente a nada menos que 13,7% do PIB, ao passo que o resultado primário foi negativo em R\$ 745,3 bilhões, ou 10,0% do PIB, o que revela o tamanho do ajuste fiscal a ser empreendido.

11. Historicamente, os ajustes fiscais vinham sendo feitos nas despesas discricionárias, como de custeio e de investimento. Contudo, além da pequena participação relativa desse tipo de despesa no contexto orçamentário (cerca de 0,5% da RCL em 2020, consideradas as despesas liquidadas), não é possível manter o funcionamento da máquina pública e prestar serviços de qualidade ao contribuinte sem que haja recursos para custear despesas essenciais (ainda que tecnicamente classificadas como discricionárias), como luz, água, telefone, aquisição de insumos e de licenças para uso de **softwares**, dentre outras.

12. Em 2020, o Poder Executivo federal ultrapassou, pela primeira vez desde a edição da LRF, o limite de alerta das despesas de pessoal, fato também verificado em alguns órgãos do Poder Judiciário, a exemplo do Tribunal Superior Eleitoral e dos Tribunais Regionais Eleitorais do Amazonas, do Paraná e de Roraima. Já o Ministério Público da União e os Tribunais Regionais Eleitorais de Goiás e de Minas Gerais ultrapassaram os limites de pessoal estabelecidos pelo art. 20 da LRF. Isso pode ser em parte explicado pela redução abrupta da RCL, que caiu de R\$ 905,6 bilhões em 2019 para apenas R\$ 651,9 bilhões em 2020, em razão da crise econômica decorrente da pandemia, e pela dedução de R\$ 79,2 bilhões transferidos a estados e municípios e ao Distrito Federal a título de auxílio financeiro, como mencionado anteriormente.

13. Ainda que se espere a elevação da RCL com o fim da pandemia e que estejam suspensos os prazos para a recondução da despesa aos seus limites — por força do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo 6/2020, o que encontra previsão no art. 65 da LRF —, deve haver um esforço crescente da administração para racionalizar os gastos com pessoal, que somaram R\$ 316,8 bilhões em 2020, ou 48,6% da RCL (apurada pela STN) e respondem por parte significativa das despesas correntes da União, inferiores apenas aos juros e encargos da dívida (R\$ 346,6 bilhões) e às despesas do RGPS (R\$ 667,0 bilhões).

14. Vale lembrar que fiscalização empreendida pela Secretaria de Fiscalização de Integridade de Atos e Pagamentos de Pessoal e de Benefícios Sociais (Acórdão 2.331/2020-Plenário, rel. Ministro Aroldo Cedraz) estimou em R\$ 218 milhões anuais os pagamentos indevidos de vantagem decorrente do exercício de cargo em comissão, destinados a um pequeno grupo de cerca de sete mil e novecentos inativos e pensionistas. O pagamento dessa vantagem, revogada em janeiro de 1995, encontra óbice no § 2º do art. 40 da Constituição Federal, com a redação conferida pela Emenda Constitucional 20/1998.

15. Para assegurar a governabilidade do país, que já vinha enfrentando severas restrições fiscais nos últimos anos, reveladas pelos crescentes **deficits** primários, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional (EC) 106/2020, que instituiu “*regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia*”, ainda que o art. 65 da LRF já dispensasse a União do cumprimento das metas de resultado fiscal e da necessidade de promover a limitação de empenho quando da ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional.

16. Dentre as medidas aprovadas, destacam-se: i) o afastamento da chamada “regra de ouro”, contida no inciso III do art. 167 da Constituição Federal, que limita as operações de crédito ao montante de despesas de capital; ii) a possibilidade (não utilizada até o momento) de o Banco Central negociar títulos do Tesouro Nacional nos mercados secundários doméstico e internacional, bem assim de adquirir ativos de instituições financeiras (observada a classificação de risco ali estabelecida); iii) dispensa da exigência — relativamente às proposições legislativas e aos atos do Poder Executivo que tenham por propósito o enfrentamento da calamidade e de suas consequências sociais — de observância das limitações legais quanto à criação e expansão de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária do qual resulte renúncia de receita.

17. Com base no permissivo constitucional excepcional, a União pôde assumir uma série de encargos não usuais, mas absolutamente necessários para o enfrentamento da pandemia. Em apertada síntese, o orçamento especial aprovado para fazer frente à crise provocada pela Covid-19, conhecido como “orçamento de guerra”, tinha uma dotação de R\$ 635,5 bilhões, assim distribuídos: i) R\$ 329,4 bilhões para assistência social e auxílio aos mais vulneráveis; ii) R\$ 158,7 bilhões destinados à manutenção de empregos e financiamento ao setor privado; iii) R\$ 79,2 bilhões a título de auxílio financeiro a estados, ao Distrito Federal e a municípios; e iv) R\$ 68,2 bilhões para a área de saúde e despesas dos ministérios.

18. Esses gastos extraordinários e a retração da atividade econômica tiveram forte impacto nas contas do governo central, que apresentou um **deficit** primário sem precedentes no ano de 2020, no total de R\$ 745,9 bilhões (segundo o critério “abaixo da linha”, do Banco Central do Brasil, equivalentes a 10% do PIB). A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) previa, inicialmente, resultado negativo de R\$ 127,9 bilhões, ou 1,53% do PIB então estimado.

19. Consequentemente, a dívida pública cresceu de forma vertiginosa. A dívida bruta do governo geral (DBGG) alcançou 98,2% do PIB em 2020, contra 75,8% apurados em 2019. Já a dívida líquida do setor público (DLSP) representou 69,9% do PIB no exercício findo, contra 55,7% do PIB em 2019. Já a relação dívida mobiliária/receita corrente líquida (DM/RCL) subiu de 678,7% em 2019 para 1.059,9% em 2020.

20. Ainda que a economia volte a crescer nos próximos anos, a STN prevê que a mudança no patamar de endividamento e no quadro fiscal em 2020 trará reflexos que persistirão ao longo de toda a trajetória da dívida no médio prazo, pelo menos até 2027. Assim, num cenário de maiores **deficits** primários, esperam-se elevação da taxa de juros real e menor crescimento do PIB, o que reforçaria a necessidade de implementação de “*reformas que favoreçam o ambiente*”

de negócios e um maior crescimento do PIB, bem como pelo processo de consolidação fiscal” (vide https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:33480).

21. É fato que a pandemia do Coronavírus Sars-CoV-2 assolou praticamente todas as nações do mundo, mas o retorno à normalidade e ao crescimento econômico sustentável depende da efetividade das políticas adotadas.

22. Na seara econômica, verifica-se que o governo federal adotou uma série de medidas para tentar minimizar os impactos da crise, bem assim para aprovar as reformas necessárias, inclusive no plano constitucional. Além das despesas extraordinárias autorizadas para o enfrentamento da crise, não se pode deixar de mencionar a pronta resposta da autoridade monetária, que adotou diversas medidas tendentes a assegurar a liquidez do mercado financeiro já nos primeiros meses de 2020, como redução do depósito compulsório, operações compromissadas com títulos soberanos, alteração das regras de captação de depósitos a prazo por instituições financeiras, dentre outras citadas no subitem 2.2.4 do relatório destas contas.

23. Contudo, há que se examinar a efetividade das medidas implementadas para a contenção da doença, mesmo porque o art. 5º da EC 106/2020 determinou que este Tribunal examinasse, nas Contas do Governo, de forma separada, as despesas relacionadas ao enfrentamento da calamidade pública nacional, o que foi feito no capítulo 4, subitem 4.2.

24. Primeiramente, deve-se consignar que foi identificada a execução de despesas custeadas com dotações destinadas ao enfrentamento da pandemia que com ela aparentemente não guardavam relação direta, como troca de elevadores e da modernização de sistemas de climatização em agências do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), no valor aproximado de R\$ 71,6 milhões.

25. Embora tais despesas não sejam materialmente relevantes no contexto dos créditos adicionais abertos, não parece razoável que alguns órgãos se valham de artifícios para realizar despesas sem cumprimento dos requisitos legais.

26. Especificamente no que se refere às ações na área de saúde, o Tribunal de Contas da União (TCU) vem realizando acompanhamento contínuo com o objetivo de avaliar a estrutura de governança montada pelo Ministério da Saúde para o combate à crise gerada pelo novo coronavírus. Já foram elaborados cinco relatórios, sendo que o último se encontra pendente de apreciação pelo Plenário da Corte.

27. Como norte principal desses trabalhos, o TCU vem buscando induzir o Ministério da Saúde a assumir a coordenação nacional do enfrentamento à pandemia.

28. Ora, esse tipo de emergência sanitária enfrenta-se com três linhas de ações principais: mediante a redução da propagação do vírus, principalmente seguindo regras de distanciamento social e prevenção; tratando e isolando as pessoas acometidas pela doença; e vacinando a população para que seja criada uma barreira de imunização que, paulatinamente, extirpe a doença do meio social, ao menos com as características de pandemia ou epidemia.

29. Planos e campanhas educativas são essenciais para que a população reconheça a importância de algum grau de isolamento social e da adoção de medidas de prevenção. Assim, o TCU vem constantemente afirmando a importância da elaboração pelo Ministério da Saúde de um amplo plano de comunicação que atinja o maior número de brasileiros possível.

30. Uma adequada política de testagem é outro fator de suma importância para o enfrentamento da pandemia. Isso porque os resultados poderiam ser utilizados pelas autoridades para fundamentarem a adoção de medidas de suspensão de atividades e de circulação de pessoas, e pela própria população, para orientação de sua conduta de acordo com a presença de focos de contaminação ou de atividades de maior risco em sua localidade.

31. Atento ao tema, o TCU vem buscando que as autoridades adotem esforços coordenados para que as testagens de pessoas suspeitas de terem contraído a Covid-19 ocorram de forma planejada, com a definição de público-alvo, frequência de testes, planejamento da divulgação dos resultados, dentre outras medidas.

32. Quanto ao tratamento dos pacientes, é crescente a preocupação da população e dos gestores locais quanto ao suprimento de medicamentos essenciais para o tratamento das pessoas acometidas pela Covid-19, em especial aqueles em situação mais grave.

33. Neste aspecto, esta Corte de Contas vem solicitando a adoção de medidas para que seja adotado, de acordo com a legislação pertinente, plano estratégico para a gestão da assistência farmacêutica e do suprimento de insumos. O fato de ser uma doença até então desconhecida traz incertezas sobre o seu desdobramento. Dessa forma, a existência de estoques estratégicos seria fundamental para dar suporte aos aumentos repentinos na demanda por medicamentos, como se verifica no momento atual.

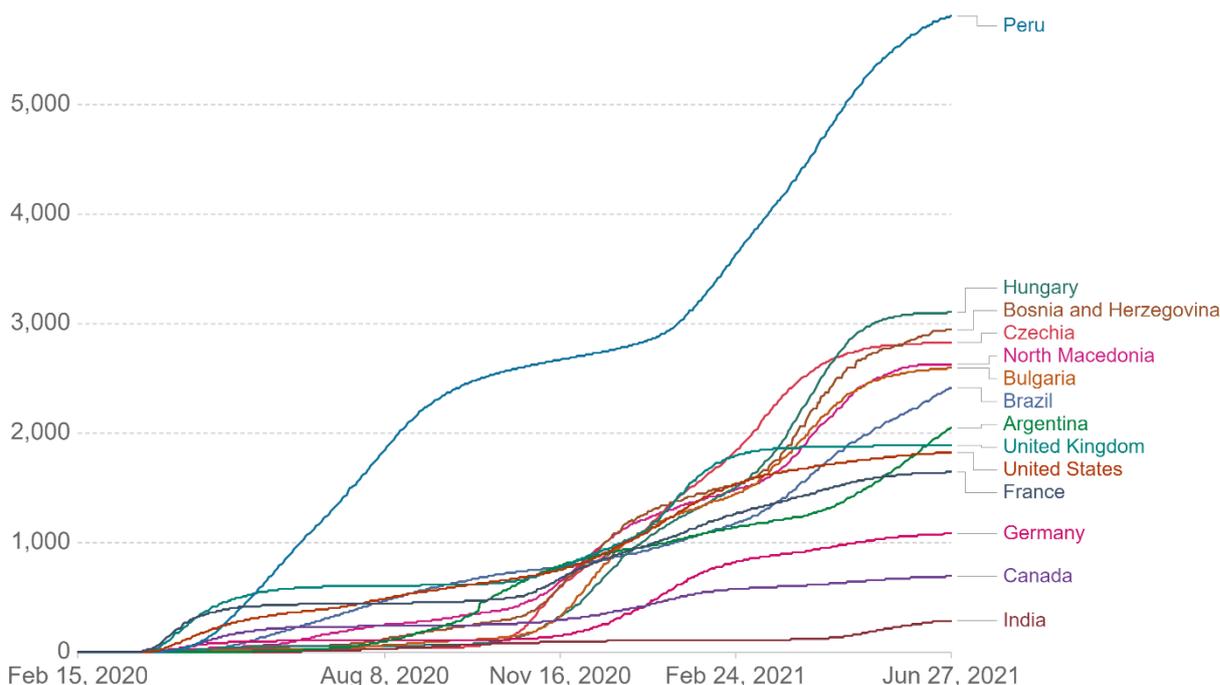
34. Infelizmente, ao longo do exercício de 2020, as determinações e recomendações deste Tribunal não foram cumpridas de forma tempestiva e com a efetividade que a situação exigia. Em 21/10/2020, no bojo do terceiro acompanhamento efetuado por esta Corte de Contas, foram efetuadas considerações acerca do possível recrudescimento da pandemia, a chamada segunda onda, de forma que eram necessárias medidas adicionais de prevenção e preparo da estrutura de saúde. Não foi o que aconteceu, entretanto.

35. Como possível consequência da ausência de planejamento, observa-se uma situação crítica tanto do número de novos casos da doença quanto do número de óbitos. O gráfico abaixo demonstra o quão desconfortável é a situação do Brasil em relação aos outros países:

Cumulative confirmed COVID-19 deaths per million people



Limited testing and challenges in the attribution of the cause of death means that the number of confirmed deaths may not be an accurate count of the true number of deaths from COVID-19.



36. Consoante informações do Boletim Epidemiológico 68 do Ministério da Saúde, atualizado até 19/6/2021, dentre os países com população acima de 1 milhão de habitantes, o Brasil apresentou 236 óbitos/cem mil habitantes, ocupando a sétima posição no respectivo **ranking**.

37. Quando se examinam as unidades da federação, verifica-se que cinco delas, caso fossem países independentes, estariam entre a segunda e a terceira posições do **ranking** mundial com os piores índices de morte por cem mil habitantes (próximos ou superiores à Hungria, país de segunda pior posição, com 310 óbitos por 100.000 pessoas, e superiores à Bósnia e Herzegovina, país de terceira pior posição com 293 óbitos por 100.000 pessoas), como demonstram os números a seguir:

- Distrito Federal (296,9 óbitos por 100.000 pessoas);
- Rio de Janeiro (311,8 óbitos por 100.000 pessoas);
- Amazonas (314,0 óbitos por 100.000 pessoas)
- Mato Grosso (324,3 óbitos por 100.000 pessoas); e
- Rondônia (335,5 óbitos por 100.000 pessoas).

38. Outro ponto que chama a atenção no relatório elaborado pela Semag refere-se à falta de transparência na execução das “emendas de relator-geral do Orçamento” ao projeto de lei orçamentária anual (PLOA). Esse tipo de emenda está previsto na Resolução 1/2006-CN e, como as demais emendas parlamentares, deveria estar relacionado com a correção de erros ou omissões ou com os dispositivos do projeto de lei orçamentária.

39. Ocorre que, na LDO 2020, com a redação conferida pela Lei 13.957/2019, houve a criação de uma nova modalidade de emenda de relator-geral, com identificador de resultado primário RP-9, não relacionada a correções de ordem técnica, mas sim decorrente de alterações de programações do projeto de lei orçamentária, o que estaria em contrariedade com a Resolução 1/2006-CN e com o a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na ADI 1050, a qual fixou as balizas para as emendas parlamentares ao PLOA. De acordo com o julgado, tais proposições legislativas não devem importar aumento da despesa prevista e precisam guardar afinidade lógica com a proposição original.

40. Assim — supostamente com base na LDO 2020 (Lei 13.898/2019, com a modificação implantada pela Lei 13.957/2019) —, foi incluída na lei de meios de 2020 uma série de emendas de relator-geral com despesas discricionárias de execução obrigatória, no valor de R\$ 30,12 bilhões, ao passo que o valor inicial disponível, a ser destinado a emendas de “ordem técnica”, seria de apenas R\$ 7,21 bilhões. A majoração da dotação disponível para esse tipo de emenda somente foi possível mediante a aplicação, pelo relator-geral do PLOA, de um corte linear de 3,9% em despesas discricionárias (outras despesas correntes, investimentos e inversões financeiras).

41. É de mencionar que a dotação inicial aprovada para as emendas de relator-geral foi reduzida de R\$ 30,12 bilhões para R\$ 21,9 bilhões, dos quais foram empenhados R\$ 21,5 bilhões. Destes, R\$ 9,5 bilhões foram aplicados diretamente por órgãos e entidades da União e R\$ 8,5 bilhões, distribuídos a municípios. O valor liquidado, de outro lado, foi de apenas R\$ 8,8 bilhões.

42. O relatório menciona a existência de três ações de arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF 850, 851 e 854) ajuizadas no STF, nas quais os autores buscam a declaração de inconstitucionalidade do indicador de resultado primário RP-9. Segundo os autores, essas emendas não possuem previsão constitucional expressa e deveriam ser destinadas

apenas a correções e ajustes técnicos do orçamento, na forma prevista na Resolução 1/2006-CN. E, da forma como apresentadas, não possuem “*informações individualizadas e publicizadas*”, de forma que não seria possível identificar os parlamentares que fizeram a indicação dos recursos nem a destinação específica das verbas.

43. Contudo, os autores das ADPF 850 (Partido Cidadania) e 851 (Partido Socialista Brasileiro) requereram a desistência das respectivas ações, o que foi rejeitado pela relatora, Ministra Rosa Weber, em decisões monocráticas prolatadas em 10/6/2021. A relatora solicitou informações, em todos os processos, ao Presidente da República, ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados e ao Ministro de Estado do Desenvolvimento Regional, preliminarmente ao exame dos pedidos de concessão das medidas cautelares pleiteadas inicialmente formulados.

44. Diferentemente do que ocorre com as emendas individuais, que dispõem de procedimentos padronizados e centralizados no SIOP (Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento), a execução das emendas do relator-geral careceria de transparência. Segundo asseverado no relatório, “*não foram apresentadas evidências quanto à uniformização da sistemática adotada para a distribuição de recursos federais entre os entes subnacionais beneficiários de emendas de relator-geral, ou de bens adquiridos pela União com tais recursos, de forma que fosse assegurada a verificação da equidade na distribuição de bens (adquiridos de forma centralizada) e recursos de emendas RP-9.*”

45. Nessa linha, o relatório aponta que a Casa Civil e o Ministério da Economia não dispõem de informações centralizadas sobre como os órgãos e entidades federais recebem e atendem às demandas dos parlamentares para alocação das emendas RP-9.

46. Além disso, a Semag questionou a razoabilidade de a execução de despesas correntes de caráter continuado dependerem de emendas de relator-geral para serem honradas.

47. Concluiu o relatório, de forma preocupante, que o resultado da diligência realizada junto aos diversos órgãos envolvidos (Ministérios da Economia, do Desenvolvimento Regional e da Saúde, Secretaria de Orçamento Federal, dentre outros) revela a “*inexistência de procedimentos sistematizados para o monitoramento e avaliação dos critérios de distribuição de emendas RP-9, tal como ocorre, por exemplo, com as emendas individuais por meio do Siop. Se considerarmos o volume expressivo dos valores empregados em políticas públicas relevantes, tais como saúde, educação, segurança pública, dentre outras, aumenta-se o risco sobre a efetividade do planejamento governamental, bem como se coloca em risco a execução das metas, prioridades e até dos percentuais mínimos de alocação de despesas estipulados na Constituição Federal.*”

48. Por conseguinte, a unidade técnica propôs, no que foi acompanhada pelo relator, Ministro Walton Alencar Rodrigues, duas recomendações à Presidência da República, à Casa Civil e ao Ministério da Economia: a primeira, para que seja conferida ampla publicidade aos documentos encaminhados aos órgãos e entidades federais e que fundamentaram a distribuição de recursos das emendas de relator-geral no exercício de 2020; e a segunda, relativamente ao exercício de 2021, no sentido da adoção de medidas para que todas as demandas de parlamentares concernentes às RP-9 sejam registradas em plataforma eletrônica centralizada mantida pelo órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, com amplo acesso público.

49. A despeito dos graves problemas enfrentados em 2020, não se pode perder de vista a importância do investimento público para o desenvolvimento sustentado do país. Considerando que a crise fiscal dos últimos anos vem comprimindo mais e mais os investimentos do orçamento fiscal e da seguridade social (OFS) — dada a impossibilidade de redução, no curto prazo, das despesas obrigatórias —, ganha especial relevância a atuação das

empresas estatais não dependentes, em especial das não financeiras, para o aumento da formação bruta de capital fixo.

50. Nessa seara, apesar da redução das dotações orçamentárias, o relatório das contas relativas ao ano de 2020 apontou o significativo aumento de 55,6% da execução orçamentária das empresas estatais, decorrente, basicamente, da atuação das empresas do grupo Petrobras, que, para tanto, fizeram uso de fontes próprias de recursos.

51. De outro giro, é preocupante que todas as companhias Docas tenham apresentado grau de execução de investimentos abaixo de 25% das dotações aprovadas, com destaque negativo para a Companhia Docas de São Paulo (Codesp) — que administra o porto de Santos, o maior do Brasil — e a Companhia Docas do Ceará (CDC), que executaram menos de 1% da dotação autorizada.

52. A infraestrutura portuária é estratégica para a expansão da atividade econômica nacional. Desse modo, o poder público deve buscar adotar medidas que assegurem novos investimentos no setor e, por conseguinte, a melhoria da qualidade dos serviços portuários, de molde a reduzir os gargalos estruturais à atividade econômica.

53. Vale mencionar que a Companhia Docas do Estado do Espírito Santo foi incluída no Programa Nacional de Desestatização pelo Decreto 9.852/2019, que integra o Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República (PPI). Atualmente, o processo de privatização da empresa se encontra na fase de consulta pública. A assinatura do contrato está prevista para o segundo trimestre de 2022, conforme cronograma constante do endereço eletrônico <https://www.ppi.gov.br/desestatizacao-companhia-docas-do-espírito-santo-codesa>.

54. Deve-se mencionar, por outro lado, que o governo federal não logrou, no exercício findo, realizar a privatização da Eletrobras, o que gerou frustração de receita da ordem de R\$ 16,2 bilhões, parcialmente compensada pelo pagamento antecipado de outorgas referentes aos contratos de concessão da Malha Paulista e da Ferrovia Norte-Sul.

55. Por fim, mas não menos importante, cumpre observar que a Semag, mais uma vez, propõe que este Tribunal se abstenha de manifestar opinião sobre as demonstrações contábeis consolidadas da União de 2020 (Balanço Geral da União — BGU), em conformidade com o item 633 do Manual de Auditoria Financeira do TCU. Isso porque as limitações encontradas nas fiscalizações realizadas pelas equipes técnicas competentes teriam impedido a obtenção de evidências apropriadas e suficientes para fundamentar a conclusão sobre a fidedignidade das demonstrações contábeis.

56. Observo que esse tipo de fiscalização tem por objetivo verificar a confiabilidade, integridade e fidedignidade das demonstrações contábeis consolidadas do governo federal e, por conseguinte, refere-se exclusivamente ao aspecto contábil das transações e saldos auditados.

57. As limitações mencionadas referem-se à fiscalização contábil do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS), do Ministério da Economia e das informações tributárias constantes das demonstrações contábeis do Ministério da Economia, respectivamente TC 034.010/2020-3 (Acórdão 1.153/2021-Plenário, relatado pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti), TC 033.445/2020-6 (pendente de apreciação) e TC 034.007/2020-2 (Acórdão 1.153/2021-Plenário, relatado pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti).

58. Segundo narrado no relatório, as restrições afetaram o exame de rubricas que envolvem o montante de R\$ 1,2 trilhão em créditos a receber da União (relativos a créditos tributários e à dívida ativa registrados no Balanço Patrimonial do Ministério da Economia). Também não foram examinadas 28% das variações patrimoniais aumentativas da União. No Balanço Orçamentário, houve limitação à auditoria em R\$ 868 bilhões, que abrangem 56% das

receitas correntes e 27% das receitas realizadas em 2020. No caso das receitas tributárias, 99% sofreram limitação quanto à execução de procedimento de auditoria; para as contribuições sociais, essa limitação atingiu 42%.

50. A unidade técnica já havia se posicionado dessa forma quando da apreciação das contas do Presidente da República relativas ao ano de 2019, pelas mesmas razões.

60. Contudo, naquela oportunidade, a despeito das falhas apontadas, o Tribunal entendeu, acompanhando o relator, Ministro Bruno Dantas, que teria havido significativo avanço na “auditabilidade” das demonstrações contábeis da União. Assim, consignou-se no parecer prévio que as *“demonstrações contábeis consolidadas da União, compostas pelos balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pela Demonstração das Variações Patrimoniais, exceto pelos possíveis efeitos das distorções e limitações consignadas no relatório, refletem a situação patrimonial em 31/12/2019 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial relativos ao exercício encerrado nessa data, de acordo com as disposições da Lei 4.320/1964, da Lei Complementar 101/2000 e das demais normas aplicáveis à contabilidade federal”* (grifo acrescido).

61. Como já tive oportunidade de me manifestar nas contas relativas ao exercício de 2018 (rel. Ministra Ana Arraes), a proposta da equipe de fiscalização de abstenção de opinião sobre as demonstrações contábeis — ao passo que, nos anos anteriores, as manifestações eram por sua aprovação (com ressalvas) —, não decorre de eventual piora na sua elaboração. Resulta, sim, do aperfeiçoamento das fiscalizações, agora realizadas por servidores devidamente treinados e qualificados para o exame técnico e tendo por base manual técnico de auditoria, aprovado em 2016.

62. Naquela ocasião, o Ministro Raimundo Carreiro salientou que, *“até o ano de 2012, a apreciação das Contas do Presidente da República era, basicamente, um relato abrangente da situação econômica e fiscal do país. A partir de 2013, a apreciação passou a ser baseada no resultado de auditorias que são executadas ao longo do ano. Esse processo está relacionado com a especialização de unidades técnicas para tratar de temas de finanças públicas, com o projeto de revisão por pares, realizada pela Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), e com o projeto de auditoria financeira desenvolvido com o apoio do Banco Mundial.”*

63. Ao longo dos últimos anos, as fiscalizações financeiras realizadas pelas unidades técnicas, quando envolvem o exame de dados de responsabilidade da Receita Federal do Brasil (RFB) e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, têm sofrido injustificadas limitações por parte dos órgãos fiscalizados, sob a alegação de proteção do sigilo fiscal (Acórdãos 977/2018-Plenário, rel. Ministro Vital do Rêgo; 1.382/2019-Plenário, rel. Ministra Ana Arraes; 1.461/2020-Plenário, rel. Ministro Bruno Dantas, exarado por meio de relação).

64. Entretanto, é mister ressaltar os significativos avanços institucionais verificados no último ano, os quais, espera-se, devem assegurar a futura “auditabilidade” das demonstrações financeiras, a saber, o Parecer Vinculante-AM 8/2019 e o Decreto 10.209/2020. Como resultado do decreto, RFB e TCU assinaram o Convênio 633/2020, que cuida do compartilhamento de dados protegidos pelo sigilo fiscal.

65. Além disso, cabe mencionar a edição da Portaria RFB 4.820, de 19 de novembro de 2020, que aprovou o Manual Eletrônico do Sigilo Fiscal da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (e-MSF). De acordo com o manual, a RFB deve compartilhar dados com o TCU para o desempenho de atribuições institucionais.

66. Espera-se, portanto, que as próximas fiscalizações financeiras no Ministério da Economia e no FRPGS possam ser feitas de forma plena, sem injustificáveis entraves burocráticos, mas com respeito ao sigilo fiscal.

Feitas essas considerações, acompanho as propostas formuladas pelo eminente relator e louvo, mais uma vez, a qualidade do trabalho que ora submete à apreciação deste Tribunal.

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

BENJAMIN ZYMLER
Ministro