

GRUPO II – CLASSE V – Plenário

TC 036.975/2020-6

Natureza: Acompanhamento

Órgãos/Entidades: Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Economia; Ministério do Desenvolvimento Regional; União Federal.

Representação legal: Advocacia-Geral da União, representando a União Federal

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. APARTADO DO TC 016.873/2020-3, QUE TRATA DE ACOMPANHAMENTO DAS MUDANÇAS OCORRIDAS NAS REGRAS ORÇAMENTÁRIAS E FISCAIS SOBRE A GESTÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS EM RAZÃO DAS MEDIDAS ADOTADAS EM RESPOSTA À PANDEMIA. PROPOSTA DE RECOMENDAÇÃO DA UNIDADE INSTURTORA AO MINISTÉRIO DA ECONOMIA PARA EMISSÃO DE ORIENTAÇÃO AOS ÓRGÃOS SETORIAIS DE REGRAS RELATIVAS A EXECUÇÃO DE DESPESAS AUTORIZADAS NO ORÇAMENTO DE GUERRA. OITIVAS DOS ÓRGÃOS ENVOLVIDOS. ADOÇÃO PARCIAL DA RECOMENDAÇÃO SUGERIDA. PETIÇÃO DA UNIÃO FEDERAL PARA QUE FOSSE ADOTADO REGIME DE TRANSIÇÃO EM RELAÇÃO À RECOMENDAÇÃO CONTIDA NA SEÇÃO 4.1.2.8.2 DO PARECER PRÉVIO DAS CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA RELATIVAS A 2019. DEFERIMENTO PARCIAL. ESCLARECIMENTOS. CONSIDERAÇÕES SOBRE EMPENHO E INSCRIÇÃO DE RESTOS A PAGAR NO CONTEXTO DA PANDEMIA.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de processo de Acompanhamento autuado em apartado ao TC 016.873/2020-3, conforme disposto nos itens 9.1 e 9.2. do Acórdão 2283/2020-TCU-Plenário, com o intuito de analisar às oitivas relativas à seguinte recomendação proposta pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) no referido processo:

“...recomendar ao Ministério da Economia (ME) que, por meio dos órgãos centrais de orçamento e contabilidade, oriente os órgãos setoriais federais, bem como os entes subnacionais, sobre a correta aplicação das regras do Orçamento de Guerra, informando, sem prejuízo de outros apontamentos, o seguinte:

- a) despesas consideradas permanentes não estão proibidas de serem criadas ou expandidas, mas seu ato de criação ou expansão deverá estar de acordo com as restrições legais vigentes, a exemplo dos arts. 15, 16 e 17 da LRF, bem como do art. 167, § 1º, da CF/88;
- b) quando da execução da despesa, inclusive dos restos a pagar, o gestor deverá seguir o regime regular fiscal e financeiro que normatiza a execução orçamentária federal para empenhar, liquidar, pagar e inscrever a despesa em restos a pagar, a exemplo das regras da LDO 2020, da LRF, da Lei 4.320/1964 e do Decreto 93.872/1986;

c) é vedada a execução de novas despesas originadas em exercícios futuros, financiadas por meio de saldos de restos a pagar de dotações autorizadas com base no Orçamento de Guerra, por ser incompatível com o Regime Extraordinário Fiscal, Financeiro e de Contratações (REFFC) e não estar de acordo com o art. 27 do Decreto 93.872/1986, que determina que “as despesas relativas a contratos, convênios, acordos ou ajustes de vigência plurianual, serão empenhadas em cada exercício financeiro pela parte nele a ser executada”, bem como com os arts. 2º e 34 da Lei 4.320/1964, que preveem e exigem obediência ao princípio da anualidade ou periodicidade; e

d) as restrições e os entendimentos quanto à correta aplicação das regras do Orçamento de Guerra se estendem também àqueles recursos federais cuja efetiva execução esteja a cargo de estados, Distritos Federal e municípios.”

2. As respostas às oitivas da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério da Economia foram apresentadas às peças 8 a 13 e examinadas pela Semag às peças 14 e 15.

3. Posteriormente, a União, representada pela Advocacia-Geral da União, ingressou com requerimento, solicitando “a formulação de regime de transição que discipline, durante período tido por adequado pela prudência do Senhor Ministro relator, as regras sobre empenho e execução de despesas que exorbitem o exercício financeiro tratadas na seção 4.1.2.8.2 do Acórdão n.º 1437/2020”, sugerindo a aplicação do regime de transição até o ano de 2022 (peças 16 a 19)

4. A referida solicitação decorre da recomendação proferida por esta Corte na seção 4.1.2.8.2 do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2019, nos seguintes termos:

“3.7. Ao Poder Executivo Federal que oriente os ministérios setoriais de que as despesas relativas a contratos, convênios, acordos ou ajustes de vigência plurianual deverão ser empenhadas em cada exercício financeiro apenas pela parte nele a ser executada, em observância ao princípio da anualidade orçamentária e conforme determina o art. 27 do Decreto 93.872/1986.”

5. Assim, esta deliberação versa tanto sobre o exame das oitivas acima mencionadas, quanto sobre a análise do requerimento da Advocacia-Geral da União.

6. Por registrar, com propriedade, os fatos mais relevantes dos dois pontos ora examinados, transcrevo, abaixo, como parte deste relatório, as instruções processuais promovidas pela Semag no exame do feito:

6.1. **quanto às oitivas (peça 14):**

“II. ANÁLISE DAS OITIVAS

7. Em resposta à oitiva, a Casa Civil da Presidência da República, por meio do Ofício 521/2020/CGGOV/DIGOV/SE/CC/PR (peça 8), informou que a manifestação técnica seria realizada pelo Ministério da Economia, em razão das competências acometidas àquele ministério e de a oitiva ser também a ele dirigida.

8. A manifestação do Ministério da Economia ocorreu por meio da Nota Técnica SEI 42.884/2020/ME (peça 10). Nessa nota, resta consignado que ‘a situação fiscal enfrentada pelo país é muito grave, sendo necessário delimitar claramente os efeitos financeiros das despesas decorrentes da calamidade pública da pandemia, minimizando o seu impacto em 2021’.

9. No que concerne, especificamente, às propostas de recomendação oferecidas pela unidade técnica, o texto ratifica o entendimento e apresenta, em apertada síntese, as seguintes considerações:

a) não está suspensa a realização de despesas permanentes, desde que as exigências quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, da qual decorra renúncia de receita, respeitem as disposições legais vigentes, a exemplo dos arts. 14 a 17 da LRF e do art. 167, § 1º, da Constituição Federal de 1988;

b) o REFFC possui prazo certo para sua utilização e limitações quanto às despesas que podem ser

executadas sob o seu amparo, ou seja, ele só deve ser utilizado pela União durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Congresso Nacional e apenas para as despesas necessárias ao enfrentamento da situação da pandemia;

c) no caso das despesas autorizadas no âmbito do REFFC, há necessidade de se estabelecer restrição quanto à possibilidade de inscrição de restos a pagar. A inscrição em restos a pagar processados deve ocorrer quando as despesas tenham sido liquidadas, mas estejam pendentes de pagamento até 31/12/2020. Porém, em relação à inscrição de restos a pagar não processados, entende-se que, respeitado o princípio da anualidade orçamentária e o disposto no art. 27 do Decreto 93.872/1986, possa ser autorizada em duas situações:

1) Para as despesas que estejam em fase de liquidação em 31/12/2020, ou seja, em fase de verificação e constatação do direito do credor à contraprestação devida pela Administração Pública. Cabe frisar que esse caso se refere aos bens e serviços já entregues, porém ainda em fase de ateste pela Administração, já ensejando registro de passivos;

2) Para aquisição de bens ou realização de serviços e obras, se a execução da despesa tiver sido iniciada até 31/12/2020. Considera-se iniciada a execução da despesa:

I - na hipótese de aquisição de bens, a despesa verificada pela quantidade parcial entregue, atestada e aferida; ou

II - na hipótese de realização de serviços e obras, a despesa verificada pela realização parcial com a medição correspondente atestada e aferida. Conclusivamente, a sobredita nota técnica apresenta manifestação de concordância com a proposta de recomendação contida no item 187, alínea 'a', do relatório de acompanhamento constante à peça 198 do TC 016.873/2020-3. Nesse sentido, na condição de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, propõe a edição de portaria dispondo sobre a orientação relativa à inscrição dos restos a pagar das despesas relacionadas ao Orçamento de Guerra, de forma restrita, nos termos da minuta anexa (peça 13), tão logo seja emitida a recomendação pela Corte de Contas.

10. A minuta de portaria apresentada (peça 13) orienta a inscrição de restos a pagar para as despesas da União relacionadas ao enfrentamento da calamidade pública nacional de que trata o art. 5º da EC 106/2020 e estende a sua aplicação aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, quanto aos recursos da ação orçamentária 21C0 a eles transferidos.

11. Por meio da Nota Técnica SEI 43.461/2020/ME (peça 11), a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) ratifica o entendimento consubstanciado na Nota Técnica 42.884, da lavra da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e, assim, concorda com a proposta de recomendação contida no item 187, alínea 'a', do relatório de acompanhamento da Corte de Contas, nos termos da supracitada nota técnica.

12. Na mesma linha, o Secretário Especial de Fazenda, por meio do Despacho SEI I/ME - 10987369 (peça 12), manifesta concordância com as Notas 42.884 e 43.461, de modo que, em consonância com a proposta de recomendação contida no item 187, alínea 'a', do relatório de acompanhamento constante à peça 198 do TC 016.873/2020-3, propõe a edição de portaria, dispondo sobre a orientação relativa à inscrição dos restos a pagar das despesas relacionadas ao Orçamento de Guerra, de forma restrita, nos termos da minuta anexa, tão logo seja emitida a recomendação pela Corte de Contas.

13. Conforme visto, as respostas às oitivas encaminhadas demonstraram concordância expressa com todas as propostas originalmente oferecidas pela unidade técnica. Além disso, em antecipação à atuação deste Tribunal, a STN elaborou minuta de portaria que contempla parte dos encaminhamentos propostos naquela instrução original e condicionou a sua edição à emissão da recomendação pelo TCU.

14. Desse modo, considera-se conveniente e oportuno manter inalterada e submeter novamente à deliberação superior a proposta de recomendação constante do item 'a' e respectivos subitens da proposta de encaminhamento do terceiro relatório de acompanhamento dos impactos normativos, orçamentários e fiscais das medidas adotadas para enfrentamento da pandemia de Covid-19

(TC 016.873/2020-3, peça 198, p. 42).

III. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

15. Em razão dos argumentos acima despendidos, encaminham-se os autos à consideração superior, propondo-se ao Tribunal de Contas da União:

a. recomendar ao Ministério da Economia, à luz do disposto no art. 1º da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) e nos arts. 51, incisos IV e V, e 57, inciso V, ambos do Anexo I do Decreto 9.745/2019, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, por meio dos órgãos centrais de orçamento e contabilidade, oriente os órgãos setoriais federais, bem como os entes subnacionais, sobre a correta aplicação das regras do Orçamento de Guerra, informando, sem prejuízo de outros apontamentos, o seguinte:

a.1) despesas consideradas permanentes não relacionadas ao enfrentamento da calamidade e suas consequências sociais e econômicas não estão proibidas de serem criadas ou expandidas, mas seu ato de criação ou expansão deverá estar de acordo com as restrições legais vigentes, a exemplo dos arts. 15, 16 e 17 da LRF, bem como do art. 167, § 1º, da CF/88;

a.2) quando da execução da despesa, inclusive dos restos a pagar, o gestor deverá seguir o regime regular fiscal e financeiro que normatiza a execução orçamentária federal para empenhar, liquidar, pagar e inscrever a despesa em restos a pagar, a exemplo das regras da LDO 2020, da LRF, da Lei 4.320/1964 e do Decreto 93.872/1986;

a.3) é vedada a execução de novas despesas originadas em exercícios futuros, financiadas por meio de saldos de restos a pagar de dotações autorizadas com base no Orçamento de Guerra, por ser incompatível com o Regime Extraordinário Fiscal, Financeiro e de Contratações (REFFC) e não estar de acordo com o art. 27 do Decreto 93.872/1986, que determina que ‘as despesas relativas a contratos, convênios, acordos ou ajustes de vigência plurianual, serão empenhadas em cada exercício financeiro pela parte nele a ser executada’, bem como com os arts. 2º e 34 da Lei 4.320/1964, que preveem e exigem obediência ao princípio da anualidade ou periodicidade; e

a.4) as restrições e entendimentos quanto à correta aplicação das regras do Orçamento de Guerra se estendem também àqueles recursos federais cuja efetiva execução esteja a cargo de estados, Distritos Federal e municípios;

b. apensar definitivamente os presentes autos ao processo originário TC 016.873/2020-3, nos termos do art. 36, caput, da Resolução-TCU 259/2014.”

6.2. **quanto ao requerimento da AGU (peça 21):**

“INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de apartado ao TC 016.873/2020-3, autuado para analisar as oitivas determinadas no item 9.1 do Acórdão 2.283/2020-TCU-Plenário, rel. min. Bruno Dantas, destinadas a colher manifestações do Ministério da Economia e da Casa Civil sobre o entendimento desta unidade técnica quanto às normas que disciplinariam os limites temporais de execução das obrigações criadas com base no regime extraordinário fiscal, instituído pela Emenda Constitucional 106/2020 (EC 106/2020). Referido entendimento foi apresentado no 3º relatório do acompanhamento objeto do processo TC 016.873/2020-3, que tem por finalidade avaliar os impactos normativos, orçamentários e fiscais das medidas adotadas para enfrentamento da pandemia da Covid-19.

2. Nesta oportunidade, analisa-se a documentação juntada aos autos às peças 15-19, cuja temática guarda estreita relação com o objeto da instrução que analisou a referida oitiva (peça 14), qual seja, os limites para execução de despesas em exercício distinto daquele a que se refere o respectivo crédito orçamentário. Na referida documentação, a Advocacia-Geral da União (AGU) endossa requerimento do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) para que seja formulado:

‘(...) regime de transição que discipline, (...), as regras sobre empenho e execução de despesas que exorbitem o exercício financeiro tratadas na seção 4.1.2.8.2 do Acórdão 1437/2020. Sugere-se, por fim, a aplicação do regime de transição até o ano de 2022.’

3. Em que pese o fundo da discussão ser o mesmo - a observância do princípio da anualidade e das demais normas dele derivadas -, as análises possuem escopos diferenciados e bem delimitados, que desde logo devem ser esclarecidos. Na instrução à peça 14, trata-se das despesas autorizadas com base no Orçamento de Guerra, as quais têm caráter extraordinário, regulamentado por emenda constitucional e lei complementar específicas (EC 106/2020 e Lei Complementar 173/2020). Por seu turno, os expedientes ora analisados dizem respeito às despesas implementadas por meio de ajustes de vigência plurianual (convênios, contratos de repasse, termos de parceria etc.) decorrentes do processo orçamentário ordinariamente previsto na Constituição Federal (art. 165 e seguintes) e nos normativos infraconstitucionais que o regulamentam, isto é, aquelas despesas não contempladas no Orçamento de Guerra.

4. O requerimento diz respeito a uma recomendação exarada pelo Tribunal de Contas da União na emissão do parecer prévio sobre as contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2019, com a finalidade de garantir a conformidade das despesas executadas por meio de ajustes de vigência plurianual aos princípios e às normas que regem a execução orçamentária e financeira. Assim, a presente instrução se restringe a analisar a petição da AGU, mantendo-se intocáveis a análise e o encaminhamento propostos constantes da instrução à peça 14.

HISTÓRICO

5. A documentação mencionada foi inicialmente juntada aos autos do TC 018.177/2020-4, às peças 47-50, que trata da apreciação das contas prestadas pelo Presidente da República referentes ao exercício de 2019. Conforme análise empreendida no item 4.1.2.8.2 do relatório que acompanhou o parecer prévio emitido pelo TCU por meio do Acórdão 1.437/2020-4, rel. min. Bruno Dantas, foi identificada a seguinte irregularidade:

‘1.4. Liquidações integrais de restos a pagar não processados relativos a transferências voluntárias sem a devida demonstração de que cumpriam os requisitos para pagamento, em desacordo com a Portaria-Interministerial 424/2016, com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, com o Manual Siafi, com as orientações da Secretaria do Tesouro Nacional e com o art. 63 da Lei 4.320/1964.’

6. Em razão da irregularidade, foi exarada, nos seguintes termos, a recomendação objeto da solicitação formulada pela AGU e pelo MDR:

‘3.7. Ao Poder Executivo Federal que oriente os ministérios setoriais de que as despesas relativas a contratos, convênios, acordos ou ajustes de vigência plurianual deverão ser empenhadas em cada exercício financeiro apenas pela parte nele a ser executada, em observância ao princípio da anualidade orçamentária e conforme determina o art. 27 do Decreto 93.872/1986.’

7. As razões pelas quais a análise da petição se faz nos autos do presente acompanhamento são explicadas em seguida.

8. O processo de análise da prestação de contas do Presidente da República não resulta em um julgamento por parte do TCU, mas na emissão de um parecer prévio, o qual subsidiará o julgamento a cargo do Congresso Nacional, conforme preceituam os arts. 49, inciso IX, e 71, inciso I, da Constituição Federal. Como a deliberação resultante desse processo consiste em uma opinião, e não uma decisão, pela aprovação ou rejeição das contas prestadas pelo Presidente da República, cujo julgamento será levado a efeito pelo Parlamento, não se vislumbra possibilidade de rediscussão da matéria em sede de recurso, conforme positivado no art. 16 da Resolução-TCU 291/2017.

9. De toda sorte, a questão de fundo do requerimento apresentado pela AGU e pelo MDR coincide com a questão de fundo que respalda a análise no presente processo. Na petição, os órgãos buscam uma flexibilização do entendimento decorrente da recomendação do TCU para viabilizar um regime que autorize o empenho e a execução de despesas do orçamento de 2020 nos exercícios de 2021 e 2022. Nos presentes autos, analisa-se a possibilidade de execução, nos próximos exercícios, de despesas decorrentes dos créditos orçamentários amparados na EC 106/2020. Como destacado anteriormente, os escopos das análises são claramente distintos, mas, em ambos os casos, busca-se

esclarecer os limites temporais para a execução de despesas públicas, cujo fundamento essencial reside no princípio da anualidade orçamentária.

10. No terceiro relatório do acompanhamento consubstanciado no TC 016.873/2020-3 (peça 4, p. 2-4), foi identificado risco de criação e execução de despesas em desacordo com as regras do Orçamento de Guerra (EC 106/2020). Em face disso, a equipe de fiscalização propôs que o TCU exarasse recomendação visando à orientação de órgãos setoriais e entes subnacionais quanto aos limites temporais da execução orçamentária e financeira daquelas despesas, no seguinte sentido (TC 016.873/2020-3, peça 198, p. 42):

a.1) despesas consideradas permanentes não relacionadas ao enfrentamento da calamidade e suas consequências sociais e econômicas não estão proibidas de serem criadas ou expandidas, mas seu ato de criação ou expansão deverá estar de acordo com as restrições legais vigentes, a exemplo dos arts. 15, 16 e 17 da LRF, bem como do art. 167, § 1º, da CF/1988;

a.2) quando da execução da despesa, inclusive dos restos a pagar, o gestor deverá seguir o regime regular fiscal e financeiro que normatiza a execução orçamentária federal para empenhar, liquidar, pagar e inscrever a despesa em restos a pagar, a exemplo das regras da LDO 2020, da LRF, da Lei 4.320/1964 e do Decreto 93.872/1986;

a.3) é vedada a execução de novas despesas originadas em exercícios futuros, financiadas por meio de saldos de restos a pagar de dotações autorizadas com base no Orçamento de Guerra, por ser incompatível com o Regime Extraordinário Fiscal, Financeiro e de Contratações (REFFC) e não estar de acordo com o art. 27 do Decreto 93.872/1986, que determina que ‘as despesas relativas a contratos, convênios, acordos ou ajustes de vigência plurianual, serão empenhadas em cada exercício financeiro pela parte nele a ser executada’, bem como com os arts. 2º e 34 da Lei 4.320/1964, que preveem e exigem obediência ao princípio da anualidade ou periodicidade; e

a.4) as restrições e entendimentos quanto à correta aplicação das regras do Orçamento de Guerra se estendem também àqueles recursos federais cuja efetiva execução esteja a cargo de estados, Distritos Federal e municípios;

11. As orientações acima foram ratificadas na instrução à peça 14 destes autos, ainda não apreciada pelo Plenário do TCU. Diante da correlação entre os fundamentos das análises, entendeu-se que o exame do requerimento do MDR e da AGU deveria ser realizada de forma complementar àquela instrução, nos presentes autos, ainda que se refira a recomendação resultante do processo de apreciação das contas prestadas pelo Presidente da República referentes ao exercício de 2019, em face da qual não cabe recurso.

12. Contudo, reitera-se que a presente análise não interfere naquela realizada à peça 14 nem no respectivo encaminhamento, mantendo-se os seus exatos termos.

EXAME TÉCNICO

Alegações da AGU e do MDR

13. Em sua petição, a AGU alega que, em atendimento à recomendação transcrita no parágrafo 6 desta instrução, o Ministério da Economia divulgou o Comunicado 33/2020, que dispõe sobre os procedimentos a serem observados para cumprimento da regra prevista no art. 27 do Decreto 93.872/1986. Referida regra estipula que despesas decorrentes de ajustes de vigência plurianual somente podem ser empenhadas em cada exercício financeiro pela parte nele a ser executada.

14. Segundo a AGU e o MDR, as medidas previstas no comunicado representariam uma inovação em face de aspectos práticos que vêm sendo adotados há décadas pela Administração Pública. Por essa razão, propugnam pela aplicação do art. 23 da Lei de Introdução das Normas de Direito Brasileiro (LINDB), que impõe a previsão de norma de transição em decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer nova interpretação ou orientação sobre norma.

15. Apontam que, de um lado, o normativo do Decreto 93.872/1986 impõe a necessidade de que sejam empenhadas no exercício apenas as despesas nele previstas para serem executadas. De outro

lado, o art. 165, § 10, da Constituição Federal impõe à ‘administração o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.’

16. Para os órgãos, a discussão subjacente reside no alcance do princípio da anualidade orçamentária. Assim, questionam se ‘o empenho de uma despesa prevista para ocorrer no ano subsequente afrontaria esse princípio, já que não deixa de haver o devido registro da despesa associada a uma receita estabelecida no ano corrente.’

17. Conforme o seu entendimento, os restos a pagar materializariam a viabilidade desse procedimento, o que estaria inclusive amparado no art. 42 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF). Também mencionam, como suposto respaldo à possibilidade, que está admitida a celebração de instrumentos até 31/12/2020, em face das dificuldades operacionais de se realizar as execuções de despesas no ano do empenho (Observação 4 do Comunicado 60/2020, de 11/11/2020).

18. Os órgãos ressaltam que o cumprimento do Comunicado 33/2020 inviabilizaria a execução dos recursos oriundos de créditos adicionais da ordem de R\$ 3,9 bilhões, resultantes dos Projetos de Lei do Congresso Nacional (PLN) 30 e 40/2020. Segundo o MDR, o ministério não teria capacidade operacional para a empenhar, liquidar e pagar as despesas correspondentes a menos de dois meses para o fim do exercício, na esteira do que teria ocorrido em 2019, conforme os dados que apresenta.

19. Como agravantes da situação, o MDR aponta que: i) o não empenho da totalidade dos recursos poderia gerar descompasso na relação entre os Poderes, uma vez que ‘a maior parte dos recursos mencionados acima é oriunda de emendas do Relator (RP9)’; e ii) a paralisação de obras e a não realização de novos investimentos poderiam agravar o atual cenário de crise.

20. Nesse sentido, à luz do já mencionado art. 23 da LINDB e considerando que os efeitos não se restringiriam ao MDR, mas abarcariam todos os demais ministérios, reputa oportuna ‘uma regra que preveja um regime de transição até 2022, com a conseguinte imposição de que haja cancelamentos de restos a pagar liquidados sem execução financeira de pelo menos 20% em um período de 18 meses.’

Análise

Da alegação de inovação na interpretação do TCU

21. O quadro apresentado pelo MDR e pela AGU sobre as dificuldades de se compatibilizar o cumprimento do ordenamento jurídico que rege a execução orçamentária e financeira com as dificuldades enfrentadas na gestão, de fato, é delicado e impacta, há muito, o atendimento efetivo das demandas da sociedade. Contudo, o atual arcabouço normativo não ampara o entendimento buscado, de que seria possível realizar o empenho integral de ajustes com vigência plurianual, o empenho em exercício diverso daquele a que se refere o respectivo crédito orçamentário ou a liquidação integral de transferências voluntárias se não cumpridos os devidos requisitos.

22. Esse foi o entendimento adotado pelo Tribunal de Contas da União na análise da prestação de contas do Presidente da República referente a 2019, que resultou na recomendação para a qual se busca um regime de transição; foi o entendimento utilizado na análise objeto da instrução à peça 14 destes autos e daquela constante da peça 198 do TC 016.873/2020-3; e tem sido o entendimento utilizado por este tribunal em julgados que analisam consultas e fiscalizações atinentes à execução orçamentária e financeira de despesas, seja por meio de transferências seja por contratação direta pela União, consoante os Acórdãos 1.793/2019-TCU-Plenário, rel. min. Raimundo Carreiro; 2.704/2019-TCU-Plenário, rel. min. Vital do Rêgo; 831/2018-TCU-Plenário, rel. min. André Luís de Carvalho; 287/2016-TCU-Plenário, rel. min. José Múcio Monteiro; Acórdão 2.823/2015-TCU-Plenário, rel. min. José Múcio Monteiro; Acórdão 1.653/2003-TCU-Plenário, rel. min. Marcos Vinícios Vilaça; e Decisão-TCU 411/1994, rel. min. Homero Santos.

23. Esses julgados têm distintos objetos, por vezes voltados diretamente ao cumprimento das regras que disciplinam a execução orçamentária e financeira (e.g. Decisão-TCU 411/1994;

Acórdão 1.653/2003-TCU-Plenário; Acórdão 2.823/2015-TCU-Plenário; Acórdão 831/2018-TCU-Plenário; Acórdão 1.793/2019-TCU-Plenário), por vezes voltados à análise de falhas de governança e gestão de dificultam esse cumprimento (e.g. Acórdão 2.704/2019-TCU-Plenário; e Acórdão 287/2016-TCU-Plenário). Mas todos têm como fundamento a observância do princípio da anualidade e partem da mesma premissa: a impossibilidade de se carrear créditos orçamentários de um exercício para outros, a menos que a despesa seja devidamente empenhada no exercício corrente e sejam observados os requisitos para que as demais fases da execução da despesa (liquidação e pagamento) ocorram em exercício diverso, por meio dos restos a pagar.

24. Assim, diferentemente do que o MDR e a AGU alegam, a ampla e, há bastante tempo, sedimentada jurisprudência desta Corte demonstra a consistência do seu entendimento quanto à aplicação do princípio da anualidade e de todas as normas que dele decorrem.

Princípio da anualidade e fases da execução da despesa em ajustes com vigência plurianual

25. O princípio da anualidade decorre da premissa de que o orçamento público deve ser elaborado e autorizado para um período determinado. Segundo James Giacomoni, ‘a origem mais remota desse princípio está na regra da anualidade do imposto, que vigorou na Inglaterra antes mesmo do surgimento do orçamento. (...) Renovando periodicamente as autorizações para cobrança dos tributos, o Parlamento mantinha eficaz vigilância sobre os fastos do Executivo’ (*Orçamento Público*. 14ª ed. ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2007, p. 73)

26. Trata-se de uma regra de aceitação praticamente unânime entre as nações modernas e foi incorporada como um dos pressupostos básicos do arcabouço de Direito Financeiro brasileiro, assentado no art. 165, inciso III, da Constituição Federal de 1988. O dispositivo constitucional abriga e valida uma série de normativos que disciplinam a gestão orçamentária e financeira, alguns dos quais anteriores à CF/1988, que foram por ela recepcionados e suprem o vácuo decorrente da ausência da lei complementar prevista no § 9º do art. 165 da Carta Magna.

27. Merecem destaque os arts. 2º, 34, 35 e 36 da Lei 4.320/1964, o art. 27 do Decreto 93.872/1986 e o art. 9º do Decreto 6.170/2007, os quais dão concretude ao princípio da anualidade orçamentária e vedam a utilização de dotação orçamentária de um exercício financeiro para cumprir obrigações em exercícios financeiros futuros, consoante se depreende da redação de cada um dos dispositivos mencionados:

Constituição Federal

‘Art. 165 Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

(...)

III - os orçamentos **anuais**.’

Lei 4.320/1964

‘Art. 2º A Lei do Orçamento contera a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e **anualidade**.

(...)

Art. 34. **O exercício financeiro coincidirá com o ano civil.**

Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

I - as receitas nele arrecadadas;

II - as despesas nele legalmente empenhadas.

Art. 36. Consideram-se Restos a Pagar **as despesas empenhadas** mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas.

Parágrafo único. Os empenhos que sorvem a conta de créditos com vigência plurianual, que não tenham sido liquidados, só serão computados como Restos a Pagar no último ano de vigência do

crédito.’

Decreto 93.872/1986

‘Art. 27. As despesas relativas a contratos, convênios, acordos ou ajustes de vigência plurianual, **serão empenhadas em cada exercício financeiro pela parte nele a ser executada.**’

Decreto 6.170/2007

‘Art. 9º no ato de celebração do convênio ou contrato de repasse, o concedente deverá **empenhar o valor total a ser transferido no exercício** e efetuar, no caso de convênio ou contrato de repasse com vigência plurianual, o registro no SIAFI, em conta contábil específica, dos valores programados para cada exercício subsequente.’ (Grifou-se)

28. Os dispositivos transcritos deixam claro que o limite temporal para a execução de uma despesa é o mesmo exercício em que ocorre a correspondente autorização orçamentária (seja pela lei orçamentária, seja por créditos adicionais). Em obediência ao princípio da anualidade, todas as fases da despesa - empenho, liquidação e pagamento - devem correr dentro do exercício financeiro em que a correspondente dotação foi autorizada. As exceções são muito bem delimitadas, viabilizadas por meio dos restos a pagar (art. 36 da Lei 4.320/1964, c/c o art. 67 do Decreto 93.872/1986), e pressupõem, inexoravelmente, que ao menos o empenho seja realizado no mesmo exercício e, desejavelmente, que a liquidação também o seja.

29. É preciso ter em mente que uma autorização para determinado gasto prevista na lei orçamentária não é sinônimo de empenho, ou seja, a mera previsão de dotação orçamentária não autoriza, por si só, a geração da obrigação para a administração. De acordo com o art. 58 da Lei 4.320/1964, a obrigação decorre do empenho, ‘ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado a obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição’. Mais adiante, o art. 61 dessa mesma lei estabelece que ‘para cada empenho será extraído um documento denominado ‘nota de empenho’ que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria.’

30. Assim, o empenho deve estar respaldado em atos formais como contratos, convênios ou ajustes - excepcionando-se as transferências financeiras decorrentes de dispositivos constitucionais ou legais -, por meio dos quais seja possível definir a obrigação gerada para o Estado e individualizar o credor. Esse entendimento consta da análise que fundamenta o Acórdão 1.653/2003-TCU-Plenário, que tratou de consulta que questionava a aplicabilidade e a eficácia do Decreto 4.594/2003, que disciplinava o cancelamento de despesas de 2002 inscritas em restos a pagar.

31. Ademais, em atenção ao princípio da anualidade, os atos que fundamentam o empenho devem ser concretizados no mesmo exercício em que a dotação correspondente foi autorizada, em linha com os fundamentos do Acórdão 1.973/2019-TCU-Plenário, rel. min. Raimundo Carreiro, no qual o TCU deixou assentada a impossibilidade de utilização de nota de empenho de restos a pagar como crédito orçamentário para realização de nova licitação.

32. Nos casos de instrumentos de vigência plurianual, a legislação busca resguardar a anualidade orçamentária estabelecendo que apenas a parte a ser executada no exercício deve ser nele empenhada, consoante o art. 27 do Decreto 93.872/1986. Especificamente quanto aos convênios e contratos de repasse com vigência plurianual, o Decreto 6.170/2007 estabelece, em seu art. 9º, que deverão ser registrados no Sistema de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), em conta contábil específica, os valores programados para cada exercício subsequente. Nos termos do parágrafo único do dispositivo, o registro ‘acarretará a obrigatoriedade de ser consignado crédito nos orçamentos seguintes para garantir a execução do convênio.’

33. Na mesma linha, o art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal também busca assegurar a continuidade de projetos em andamento, ao estabelecer que ‘a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.’

34. Vê-se, portanto, que a legislação busca assegurar a efetiva execução dos instrumentos ao longo dos anos de sua vigência, ao mesmo tempo em que preserva o princípio da anualidade orçamentária. Entretanto, na prática observam-se impedimentos a isso que não derivam das normas de natureza orçamentárias e financeiras, mas de falhas e dificuldades no processo de planejamento e de deliberação sobre a proposta orçamentária, bem assim na própria gestão, conforme se depreende dos relatórios de auditoria que resultaram nos Acórdãos 1.079/2019-TCU-Plenário e 2.704/2019-TCU-Plenário, ambos relatados pelo ministro Vital do Rêgo, e em outros tantos trabalhos do TCU que evidenciam esses problemas, como o Acórdão 502/2017-TCU-Plenário, rel. min. Augusto Sherman Cavalcanti; o Acórdão 2.707/2018-TCU-Plenário, rel. min. Vital do Rêgo; e o Acórdão 1.271/2020-TCU-Plenário, rel. min. Ana Arraes.

35. De forma complementar ao princípio da anualidade orçamentária, vigora no Direito Financeiro o regime de competência, positivado no art. 50, inciso II, da LRF. Esse regime estabelece que a despesa e a assunção de compromisso serão registradas segundo o regime de competência, apurando-se, em caráter complementar, o resultado dos fluxos financeiros pelo regime de caixa. Assim, a despesa será reconhecida quando da ocorrência do fato gerador, o que sob a perspectiva orçamentária decorre da assunção de obrigações pelo Estado, sendo operacionalizada pelo comprometimento orçamentário, que se dá a partir da emissão do empenho.

36. É o que dispõe a Lei 4.320/1964, no seu art. 35, inciso II, ao estabelecer que ‘pertencem ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas’. Compulsando-se o princípio da anualidade orçamentária com o regime de competência, e considerando obrigações cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, tem-se justamente que a Administração somente poderá comprometer dotações até o limite necessário para fazer face aos compromissos cujo fato gerador se deu no exercício em que houve a autorização orçamentária.

37. Ademais, o art. 27 do Decreto 93.872/1986 corrobora o regime de competência e o princípio da anualidade orçamentária, conforme já noticiado na presente instrução. Dessa maneira, quando se tratar de obrigações plurianuais derivadas de contratos, convênios, acordos ou ajustes de vigência plurianual, é imperioso reconhecer que somente poderão ser empenhadas as dotações correspondentes à fração da obrigação referente ao exercício financeiro em curso, e não de exercícios futuros.

38. Nessa senda, inserem-se não somente as despesas mencionadas pelo MDR, mas todas as outras com vigência superior a um exercício financeiro, incluindo-se contratos de prestação de serviços continuados, os quais, a depender da despesa, poderão ter vigência de até 120 meses, conforme dispõe o art. 57, inciso V, da Lei 8.666/1993.

39. Com efeito, a realização de um procedimento contábil, visando simplesmente assegurar as dotações para exercícios seguintes, não se coaduna com as normas constantes do arcabouço jurídico pátrio, uma vez que não há a ocorrência do fato gerador da despesa sob o enfoque orçamentário, mas mero procedimento operacional para garantir a plurianualidade das dotações. Em verdade, estaria sendo criado, por via administrativa, uma nova modalidade de restos a pagar, o qual não teria lastro em uma despesa que iniciou seu curso de execução.

40. De toda sorte, cumpridos os requisitos do empenho, passa-se à fase da liquidação da despesa, na qual se verifica o direito adquirido pelo credor a fim de apurar a origem e o objeto do que será pago, a importância a pagar e a quem ela deve ser paga (art. 63 da Lei 4.320/1964). Sob a perspectiva contábil (e não orçamentária), a liquidação implica o reconhecimento da obrigação perante o credor, ou seja, origina um passivo, cuja extinção deve resultar na saída de recursos da entidade, nos termos do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP) e do item 5.14 da Norma Brasileira de Contabilidade Aplicável ao Setor Público - Estrutura Conceitual.

41. No caso das transferências voluntárias, o Manual Siafi estabelece que a liquidação deverá ser ‘efetuada somente quando todas as exigências para a liberação dos recursos financeiros forem integralmente satisfeitas, de acordo com a legislação que rege o instrumento celebrado (convênio, contrato de repasse, termo de parceria, etc., por exemplo).’

42. Por seu turno, as exigências para liberação dos recursos estão disciplinadas nos arts. 41 e 42 da Portaria Interministerial 424, de 30/12/2016, e variam se houver ou não parcelamento do financeiro, conforme o plano de trabalho do instrumento. Para os instrumentos cuja liberação do financeiro é feita em parcela única (Níveis I, I-A, IV e V, estabelecidos no art. 3º da portaria), são exigidas: conclusão da análise técnica, aceite do processo licitatório, inexistência de impedimento e comprovação do aporte da contrapartida pactuada pelo conveniente (art. 41, incisos I e II, e art. 42, inciso I). Para os instrumentos com mais de uma parcela, todas as exigências anteriores e, a partir da segunda parcela, comprovação de execução de no mínimo 70% das parcelas liberadas anteriormente (art. 41, inciso III).

43. Consoante análise empreendida no Relatório sobre as Contas do Presidente da República, de 2019, nas transferências voluntárias, diferentemente das despesas comuns, não é exigida a entrega efetiva de um bem para reconhecimento do passivo. Assim, por prudência, a liquidação somente será permitida quando o ente conveniente cumprir todos os requisitos para receber o pagamento.

44. O reconhecimento de passivos de transferências voluntárias trata-se, portanto, de um processo dinâmico e cauteloso, que exige verificações recorrentes sobre o cumprimento dos requisitos de pagamento, estabelecidos na Portaria Interministerial 424/2016. Não se pode, por exemplo, liquidar integralmente o empenho de uma transferência voluntária de Nível II (execução de obras e serviços de engenharia com valores de repasses iguais ou superiores a R\$ 1,5 milhão e inferiores a R\$ 5 milhões) ou III (execução de obras e serviços de engenharia com valores de repasse iguais ou superiores a R\$ 5 milhões), sem antes saber se o ente conveniente irá comprovar a execução de no mínimo 70% das parcelas liberadas anteriormente (art. 41, inciso III, da Portaria Interministerial 424/2016).

Inscrição e execução de restos a pagar

45. Em alguns casos, é possível que as fases de liquidação e pagamento ocorram em exercício diverso do empenho, por meio da inscrição em restos a pagar (RP), consoante o art. 36 da Lei 4.320/1964, c/c o art. 67 do Decreto 93.872/1986. Para tanto, devem ser cumpridos alguns requisitos, conforme os arts. 30, § 2º, e 68 do Decreto 93.872/1986.

46. A legislação distingue os restos a pagar processados dos não processados, a depender do estágio por que a despesa já passou: os processados referem-se a despesas já liquidadas e os não processados, a despesas ainda não liquidadas. Em quaisquer dos casos, nos termos do art. 68 do Decreto 93.872/1986, ‘a inscrição de despesas como restos a pagar no encerramento do exercício financeiro de emissão da Nota de Empenho depende da observância das condições estabelecidas neste Decreto para empenho e liquidação da despesa.’ (grifou-se).

47. Dois pontos merecem destaque no dispositivo. O primeiro diz respeito à garantia de que o empenho ocorra no exercício em que houver a autorização da respectiva dotação orçamentária, de modo que se está diante de mais uma norma que ratifica o princípio da anualidade orçamentária. O segundo ponto a ser realçado é a observância das condições para empenho e liquidação da despesa. Assim, quanto aos restos a pagar não processados, há que se observar todos os requisitos necessários ao empenho, inclusive o limite correspondente à parcela a ser executada no exercício, no caso de ajustes de vigência plurianual, consoante definido no art. 27 do Decreto 93.872/1986. E, para os restos a pagar processados, além dos requisitos para empenho, devem ser observadas todas as condições para liquidação.

48. E o que se observa é que o princípio da anualidade conforma todas as condições para empenho e liquidação estabelecidas, de forma geral ou específica, para qualquer tipo de ajuste (contrato, convênio, contrato de repasse, termo de parceria, termo de colaboração, termo de fomento), independentemente do seu prazo de vigência (restrita ao exercício ou plurianual), executados sob qualquer modalidade de aplicação (direta ou por meio de transferências), se conformam com o princípio da anualidade orçamentária. Com efeito, não há no regramento vigente norma que autorize o empenho integral de um ajuste de vigência plurianual, menos ainda quando não concretizados os atos que permitam individualizar o credor e determinar a obrigação gerada para o Estado. Tampouco é possível liquidar parcelas ainda pendentes de verificação da condição de implemento, seja essa condição a efetiva entrega de bens e serviços (contratos), seja essa condição

um conjunto de requisitos estabelecidos pela legislação específica (convênios, contratos de repasse e demais ajustes que operacionalizam as transferências voluntárias).

49. O Decreto 93.872/1986 prevê, ainda, regras de bloqueio de restos a pagar não processados. O zelo em relação a tais obrigações deve-se às distorções que os restos a pagar tendem a gerar nos exercícios de seu pagamento. Como são pagas em exercício diverso do originalmente orçado e empenhado, as despesas executadas em restos a pagar concorrem, financeiramente, com as despesas do exercício em que são pagas (art. 9º, § 2º, do Decreto 93.872/1986), podendo, assim, afetar a regular execução orçamentária. Além disso, sensibilizam negativamente o resultado fiscal primário, que é calculado pelo regime de caixa, o qual considera todos os pagamentos realizados no exercício em comparação com o conjunto de receitas arrecadadas no mesmo período.

50. Resta claro, portanto, que os RP são exceções ao regime anual do orçamento, que existem para lidar com eventualidades na execução da despesa no próprio exercício, e não um mecanismo para reservar dotações e carregá-las de um ano para o outro. De fato, os RP são necessários e justificáveis nos casos em que o fato gerador da despesa já tenha ocorrido, mas o processo de liquidação ainda não foi concluído, (liquidação em andamento). Por exemplo, nos casos de fornecimento de material parcial ou totalmente, prestação de serviço parcial ou totalmente, obra em atraso ou com entrega em conferência, despesa realizada proximamente ao final do ano.

51. Essas distorções são anualmente evidenciadas nos Relatórios e Pareceres Prévios sobre as Contas do Presidente da República e nos acompanhamentos da conformidade da execução orçamentária e financeira às normas fiscais que o TCU realiza ao longo de cada exercício. No acompanhamento que resultou no Acórdão 2.823/2015-TCU-Plenário, rel. min. José Múcio Monteiro, foi verificado o crescimento acentuado do estoque de restos a pagar, de 76%, entre 31/12/2010 a 31/12/2014, totalizando R\$ 227 bilhões no final de 2014 (em valores de 2015), com uma grande proporção de restos a pagar não processados (82% do total de restos a pagar).

52. Considerando o impacto do pagamento de RP sobre o resultado primário, a imprevisibilidade quanto ao montante de despesas a serem pagas nos exercícios subsequentes dificulta sobremaneira o planejamento governamental, na medida em que competem com as despesas previstas para o exercício. De fato, longe de serem instrumentos para garantir eficiência e efetividade ao gasto público, um elevado estoque de restos a pagar mina a execução do que foi planejado para o exercício, retirando o protagonismo do orçamento corrente e afetando as entregas nele fixadas. O uso indiscriminado do instrumento não se coaduna, portanto, com os pressupostos da gestão fiscal responsável que abrem a Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 1º).

53. Diante disso, a LRF restringe a inscrição de restos a pagar sem que haja suficiente disponibilidade de caixa. Em seu art. 42, veda a titular de Poder ou órgão, nos últimos dois quadrimestres de seu mandato, contrair obrigação que não possa ser cumprida integralmente dentro dele. O TCU, como zeloso guardião da higidez das contas públicas e de forma coerente com os preceitos fundamentais da gestão fiscal responsável insculpidos no art. 1º da LRF, firmou entendimento de que, na esfera federal, o comando do art. 42 dessa se aplica a todos os seus destinatários independentemente do período de mandato (Acórdão 2.354/2007-TCU-Plenário, rel. min. Ubiratan Aguiar). Ou seja, o dispositivo deve ser observado ao longo de todo o mandato, de modo a garantir suficiência de recursos para o pagamento de despesas que sejam carregadas aos exercícios subsequentes.

54. Também no desempenho de sua missão, no Acórdão 2.823/2015, o Plenário do TCU exarou determinação aos órgãos centrais de planejamento e de administração financeira federal para que adotassem medidas para conter o aumento do estoque de RP processados e não processados, usando como fundamento o basilar princípio da anualidade e os princípios expressos no art. 1º da LRF.

Princípio da anualidade, emendas parlamentares impositivas e orçamento impositivo

55. Desde 2015, observam-se inovações legislativas para conferir impositividade à execução do orçamento vigente. Com as Emendas Constitucionais 86/2015 e 100/2019, foi instituída a obrigatoriedade de execução das despesas decorrentes de emendas parlamentares individuais e de

bancada estadual ao orçamento da União (§§ 9º a 20 do art. 165 da CF/1988). A EC 100/2019 estabeleceu, ainda, o dever da Administração de ‘executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade’ (art. 165, § 10, da CF/1988).

56. Os novos dispositivos inseridos no capítulo constitucional das Finanças Públicas, como qualquer outro elemento da Carta Magna, devem ser harmonizados com as demais normas constitucionais que albergam determinada matéria. No caso, a impositividade deve ser harmonizada com os demais princípios, garantias, conceitos e vedações tutelados nos arts. 165 a 169 da CF/1988, bem assim com os princípios fundamentais que regem a Administração Pública expressos no art. 37 e em outros dispositivos que integram o texto constitucional.

57. Como amplamente mencionado pela doutrina de Direito Constitucional, nenhum direito ou garantia constitucional é ilimitado, sequer aqueles de natureza fundamental. O princípio da relatividade, em que pese seja comumente usado para explicar os limites de direitos e garantias fundamentais, é um bom balizador para o presente caso. Por esse princípio, quando defrontados, direitos e garantias de uma mesma natureza, de um mesmo nível, encontram seus limites nos demais direitos igualmente consagrados pela Carta Magna (a esse respeito, ver ‘Direito Constitucional’. MORAES, Alexandre. 13 ed. São Paulo, Atlas, 2003).

58. Não por outra razão, o constituinte derivado previu que as programações orçamentárias decorrentes de emendas parlamentares impositivas não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica (art. 166, § 13, da CF/1988). Também estabeleceu estão sujeitas a limitação de empenho e movimentação financeira se for verificado risco de não cumprimento da meta de resultado fiscal (art. 166, § 18, da CF/1988).

59. Do mesmo modo, por meio da EC 102/2019, subordinou o dever de execução das programações orçamentárias ao ‘cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais’ (art. 165, § 11, da CF/1988), bem como estipulou que esse dever também não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados (art. 165, § 11, da CF/1988).

60. Dessa forma, não parece razoável supor que as emendas possam ser executadas a todo e qualquer custo e em qualquer momento. Resta, portanto, inequívoca a necessidade de conformar a emendas parlamentares de execução obrigatória aos demais princípios regentes das finanças públicas, ponderada, logicamente, a sua posição hierárquica no arcabouço de Direito Financeiro.

61. Não se sobrepõem, portanto, ao princípio da anualidade. Repise-se que o multicitado princípio encontra espeque na Carta Magna e em outras normas do Direito Financeiro, possuindo, portanto, força normativa equivalente às demais normas constitucionais. Trata-se de emendas ao orçamento, o qual, por sua vez, tem periodicidade anual. Por conseguinte, também se sujeitam à anualidade orçamentária, em que pese os restos a pagar delas decorrentes ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira nos limites estabelecidos (§ 17 do art. 166 da CF/1988).

62. Tampouco admite-se a sua execução em desacordo com os pressupostos da gestão fiscal responsável, destinados a manter o equilíbrio intertemporal das contas públicas e a sustentabilidade da dívida pública. Como todos os demais direitos e garantias cujo provimento a Constituição Federal impõe ao Estado, a sua implementação não pode se dar a qualquer custo, devendo-se submeter às regras que buscam resguardar a hígidez fiscal, como a meta de resultado primário, a Regra de Ouro (art. 167, inciso III, da CF/1988), o Teto de Gastos (ADCT, art. 107) e os demais limites e condições estabelecidos na LRF e nas leis de diretrizes orçamentárias (LDOs).

Adequação do Comunicado 33/2020

63. A clareza e a objetividade dos normativos que regulamentam a execução da despesa pública não abrem margem para interpretações diversas daquela expedida pelo Comunicado 33/2020 do Ministério da Economia, que supostamente estaria inviabilizando a execução de despesas, especialmente as decorrentes de emendas parlamentares obrigatórias, no exercício de 2020. Longe de representar uma inovação, o que o comunicado fez foi restabelecer as normas que regem o

processo de execução da despesa pública, as quais guardam plena conformidade com os termos da Constituição Federal de 1988.

64. O novel comunicado foi expedido para pacificar dúvidas geradas por informação anterior, veiculada pelo Comunicado 26/2019 do Ministério da Economia. Esse comunicado inovou ao autorizar, de forma geral, a liquidação integral do empenho quando uma transferência voluntária cumprisse tão somente os requisitos para liberação dos recursos previstos para primeira parcela ou parcela única. Desconsiderou, portanto, as condições impostas para liquidação das demais parcelas, estabelecidas nos arts. 41, inciso III, e 42 da Portaria Interministerial 424/2020.

65. Contudo, o empenho e a liquidação da despesa carecem do cumprimento de determinados requisitos, como abordado anteriormente. No empenho, invariavelmente deve ser observada a anualidade orçamentária e o ato por meio do qual será possível individualizar o credor e identificar a obrigação.

66. Na liquidação, os requisitos necessários ao reconhecimento da obrigação podem variar a depender do instrumento por meio do qual a despesa é executada. No caso das transferências voluntárias, são estabelecidos requisitos específicos, os quais buscam compatibilizar a observância das normas orçamentárias e contábeis que disciplinam o reconhecimento de uma obrigação, com as necessidades de controle e as peculiaridades da gestão descentralizada.

67. A orientação emitida pelo Comunicado 33/2020, longe de ser uma inovação, restaura os preceitos estabelecidos no arcabouço que regulamenta os requisitos para liquidação, os quais haviam sido afastados pelo Comunicado 26/2019. Em cumprimento à recomendação exarada no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2019, o comunicado estabelece que a liquidação de empenhos referentes a transferências voluntárias somente poderá ser realizada após o cumprimento de todas as exigências para liberação de recursos, disciplinadas nos normativos aplicáveis a cada instrumento.

68. Ou seja, o normativo simplesmente reitera o que já está assentado no art. 63 da Lei 4.320/1964, no art. 36 do Decreto 93.872/1986 e nos preceitos contábeis aplicáveis à caracterização e ao reconhecimento de um passível exigível (item 5.14 da NBC TSP Estrutura Conceitual). Todos esses dispositivos, por sua vez, encontram-se plenamente vigentes e aplicáveis no atual arcabouço jurídico que rege as finanças públicas, incluindo os preceitos constitucionais, como visto nas seções anteriores desta instrução.

Riscos da eventual flexibilização do entendimento sobre a aplicação da anualidade orçamentária

69. As seções anteriores demonstram que não há espaço no arcabouço jurídico vigente para uma interpretação que flexibilize a anualidade orçamentária. Em que pese estar se tornando cada vez mais amplo o debate sobre a necessidade de revisão da periodicidade anual do orçamento, com vistas a contemplar planos de médio prazo e programas de duração plurianual, fato é que o ordenamento jurídico pátrio que rege as finanças públicas está todo alicerçado na anualidade: regras sobre elaboração e deliberação da proposta orçamentária, aprovação do orçamento, execução orçamentária e financeira, consolidação de demonstrativos contábeis, regras fiscais (como a meta de resultado primário, o Teto de Gastos, Regra de Ouro, limites para despesas, contratação de operações de crédito e endividamento), metodologias para estimativa de receitas e cálculo da receita corrente líquida, entre outros institutos. Dada a repercussão que uma mudança nessa lógica tem sobre cada aspecto de governança, transparência, gestão e controle das finanças públicas, ela deve ser cuidadosamente estudada e amplamente debatida e validada e, não por outra razão, apenas pode se dar por meio de emenda à Constituição.

70. No ponto, faz-se necessário salientar que o simples comprometimento das dotações em determinado exercício, de forma a resguardar orçamento para a futura e efetiva execução da despesa, promoverá a elevação de restos a pagar. É de bom alvitre lembrar que, quando a despesa for, de fato, executada, haverá comprometimento do espaço fiscal do Governo Central, sob a perspectiva financeira, sensibilizando o resultado primário e o Teto de Gastos de exercícios futuros.

71. A primeira regra fiscal citada, meta de resultado primário, é impactada pela arrecadação e pelo volume de despesas pagas no exercício. Assim, ainda que o empenho pertença a exercícios já

encerrados, o pagamento de restos a pagar concorre com as demais despesas da LOA do período. Nesse rumo, a exigência de se reduzir o estoque de restos a pagar pode importar em contingenciamento de despesas adicional, tendo em vista a necessidade de se honrarem os compromissos do exercício e os restos a pagar, o que tem potencial para comprometer ainda mais as dotações discricionárias, que já se encontram em níveis críticos, podendo comprometer o nível mínimo para funcionamento da máquina pública.

72. A segunda regra citada, o Teto de Gastos, que estabelece limites para as despesas primárias da União, é computado sob duas perspectivas: a orçamentária e a financeira. Sob a dimensão orçamentária, não há que se falar em impacto dos restos a pagar, uma vez que a dotação empenhada, mas não paga, já foi previamente computada no exercício em que se deu a autorização orçamentária. Porém, sob a perspectiva financeira, à luz do disposto dos incisos I e II do art. 107 do ADCT, os restos a pagar comprometem o espaço fiscal da União no exercício em que ocorrer o respectivo pagamento. Assim, a inscrição de restos a pagar em 2020 afetará o espaço fiscal futuro da União sob a ótica financeira, especialmente tendo em vista que o saldo do limite do Teto de Gastos não utilizado não é acumulado para outros exercícios financeiros.

73. Como consequência, considerando a configuração do Teto de Gastos, a elevação desordenada de restos a pagar pode criar um estoque de compromissos impagável no curto prazo, o que constituirá espécie de rolagem de dívida não pretendida pelo legislador constitucional derivado. A inscrição em restos a pagar constitui uma forma de endividamento menos transparente, que, embora conste dos registros da administração financeira e da contabilidade pública e de alguns indicadores de dívida, não se reflete nos principais indicadores do endividamento público acompanhados pela sociedade e pelo mercado. Esse ponto passou a ser ter especial destaque na análise do alcance da meta de resultado primário nos Relatórios e Pareceres Prévios sobre as Contas do Presidente da República a partir de 2012, uma vez que o grande volume de restos a pagar impacta a evidenciação do real esforço fiscal do governo no exercício.

74. Outrossim, é cediço que parcelas dos orçamentos anuais deixam de ser empenhadas em razão de inúmeros fatores, tais como: mudança de prioridades na execução de políticas públicas, incapacidade técnica ou operacional de determinados órgãos, ou mesmo prescindibilidade de se utilizar o orçamento, tendo em vista que a demanda não mais subsiste ao final do exercício. Algumas dessas hipóteses podem, inclusive, decorrer da economia de recursos na Administração federal. Todavia, a flexibilização do princípio da anualidade poderá dar azo a condutas indesejáveis de se empenhar a totalidade do orçamento, de forma a elevar artificialmente o volume de restos a pagar, como já relatado, e, sobretudo, ampliar os gastos da União.

75. A depender do grau de liberdade que se confira à possibilidade de se empenhar dotações para custear obrigações que, de fato, se originarão em exercícios futuros, o volume de restos a pagar poderá se elevar significativamente. À guisa de exemplo, o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) de dezembro de 2019 (peça 20, p. 11) informa que, da dotação autorizada para 2019 (R\$ 2.200,5 bilhões, excluindo-se autorizações relacionadas a juros e refinanciamento da dívida), foram empenhados R\$ 2.084,8 bilhões, dos quais R\$ 135,7 bilhões foram inscritos em restos a pagar. Porém, esse volume de restos a pagar poderia ser ainda mais elevado, uma vez que R\$ 115,7 bilhões de dotações deixaram de ser utilizados, não constituindo passivos a serem cobertos em outros exercícios.

76. Outrossim, a elevação do volume de restos a pagar também importa riscos ao cumprimento do art. 42 da LRF, que veda ao titular de Poder ou órgão, nos últimos dois quadrimestres de seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro do exercício ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este fim. Cumpre enfatizar que, para a apuração dos compromissos futuros, são computados os estoques de restos a pagar.

77. Ainda que o aludido dispositivo da LRF não esteja vigente em 2020, em função do estado de calamidade pública devido à pandemia (art. 7º da Lei Complementar 173/2020), a STN publica mensalmente demonstrativo contábil que representa a situação efetiva da suficiência de caixa no RREO. Consoante informações constantes do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas

Primárias (RARDP) do 4º bimestre de 2020, projeta-se insuficiência de caixa no valor de R\$ 46,1 bilhões, decorrente do cotejo entre as fontes livres e os grupos de fontes vinculadas com saldos negativos. Tendo em conta o risco capaz de afetar o equilíbrio das contas públicas e a gestão fiscal responsável, por meio do Acórdão 3.073/2020-TCU-Plenário (TC 035.377/2020-8, de relatoria do ministro Walton Alencar Rodrigues), esta Corte de Contas emitiu alerta ao Poder Executivo federal acerca da relatada insuficiência de caixa.

78. Em última análise, medidas que resultem em estímulos à inscrição de restos a pagar, principalmente aquelas que tenham como objetivo primeiro a reserva de dotações para executar a despesa em outros exercícios, podem trazer ainda mais desequilíbrio às finanças públicas. Por mais legítima e meritória que seja a iniciativa do gestor, as regras orçamentário-fiscais presentes no ordenamento jurídico pátrio são essenciais à higidez e ao equilíbrio intertemporal das finanças públicas. Sua observância é condição também para a credibilidade das contas públicas, que, uma vez abalada, tem o potencial de provocar danos econômicos severos, como experimentado pelo país mais de uma vez em sua história. Eventual flexibilização de regras fundamentais do Direito Financeiro e a desconfiança dos agentes econômicos quanto à transparência das finanças públicas podem gerar consequências graves, com potencial para influenciar negativamente os diversos setores da economia.

79. Em 2020, em razão dos severos efeitos sanitários, econômicos e sociais causados pela pandemia internacional de Covid-19, o déficit primário do Governo Central projetado para o exercício alcança R\$ 844,6 bilhões. Consequentemente, a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), conforme estimativas do Tesouro Nacional poderá se elevar 18 p.p., em relação ao PIB, em apenas 12 meses (75,8%, ao final de 2019, e 93,7%, ao final de 2020, ambas em relação ao PIB). Projeta-se ainda que o endividamento público continuará se elevando, pelo menos até 2023, quando a DBGG poderá equivaler a 96,3% do PIB (TC 016.873/2020-3, peça 267).

80. A elevação do endividamento público influencia diretamente na destinação futura de recursos, tendo em vista que a despesa com juros e rolagem da dívida poderá aumentar consideravelmente, o que tem condão de reduzir ainda mais o volume de dotações destinadas ao custeio de políticas públicas. Para além disso, o desequilíbrio fiscal oferece riscos a toda a sociedade, tendo em vista que seus efeitos não ficam adstritos à seara orçamentária, podendo sensibilizar outras variáveis macroeconômicas, como taxa de juros e inflação.

CONCLUSÃO

81. Diante do que foi exposto, não procedem os fundamentos que respaldam o requerimento do Ministério do Desenvolvimento Regional, encampado pela Advocacia-Geral da União. Demonstrou-se que a ampla e sedimentada jurisprudência do TCU respalda a recomendação exarada na emissão do parecer prévio sobre as contas do Presidente da República de 2019, por meio do Acórdão 1.437/2020-4-TCU-Plenário. Não há qualquer inovação no entendimento da Corte de Contas sobre a aplicação do princípio da anualidade, consoante as normas que lhe dão concretude na execução orçamentária e financeira, conforme demonstram julgados que remontam a, pelo menos, 1994.

82. Também restou inequívoco que o Comunicado 33/2020, emitido pelo Ministério da Economia, longe de materializar a suposta inovação, pacificou dúvidas geradas por comunicado anterior (Comunicado 26/2019) e restaurou a plena aplicação dos normativos que primam pela obediência à anualidade orçamentária, bem como das normas contábeis aplicáveis ao reconhecimento de obrigações.

83. Para além disso, foram apontados os riscos advindos de uma eventual flexibilização da anualidade pela via interpretativa, os quais não se coadunam, em absoluto, com os pressupostos da gestão fiscal responsável. A generalização da prática de realizar empenhos integrais, independentemente do cumprimento das condições necessárias, e a imprevisibilidade gerada por um elevado estoque de restos a pagar não processados pode conduzir a um cenário de inoperância da gestão orçamentária e financeira nos próximos exercícios.

84. Com efeito, a implementação dos orçamentos seguintes será bastante prejudicada pela

necessidade de adequar as respectivas programações financeiras à execução de restos a pagar oriundos de exercícios anteriores. Ademais, a capacidade de planejamento do governo restará praticamente eliminada, com a compressão do orçamento do ano corrente por um orçamento paralelo de restos a pagar.

85. É necessário reconhecer as dificuldades decorrentes da anualidade orçamentária à gestão de recursos públicos, especialmente quando há liberação de créditos orçamentários e limites financeiros no final do exercício financeiro e em casos de investimentos e projetos de implementação plurianual. Atualmente, grupos de estudos de renomadas instituições, incluindo alguns organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Mundial, discutem sobre a necessidade de se avançar para uma perspectiva plurianual para os orçamentos (*Medium Term Expenditure Framework - MTEF*).

86. Importante ressaltar que essa perspectiva não pressupõe que a anualidade orçamentária seja abandonada; pelo contrário, é plenamente compatível com ela. O que se busca é um uso mais estratégico do orçamento, que o desenho orçamentário facilite a obtenção dos resultados desejados. Assim, os orçamentos continuam sendo elaborados e aprovados anualmente, mas com uma visão fiscal e orçamentária plurianual.

87. De todo modo, a adoção de um MTEF, requer, necessariamente, uma rediscussão mais ampla, que contemple o aprimoramento de regras fiscais e a revisão sistemática de despesas, com vistas a controlar o nível agregado de gastos públicos e melhorar a priorização orçamentária. O necessário aperfeiçoamento do arcabouço fiscal e orçamentário é urgente, conforme vem sendo amplamente divulgado por especialistas em finanças públicas e por instituições como a Instituição Fiscal Independente (IFI) e o próprio TCU, que o faz no uso da sua competência constitucional de realizar fiscalizações de natureza operacional.

88. Por meio desses trabalhos, a Corte de Contas tem desempenhado um dos papéis mais relevantes das entidades de fiscalização superior, segundo a OCDE, que é o de aconselhamento, ou seja, fornecer informações que qualifiquem a tomada de decisão (*OECD. 'Brazil's Federal Court of Accounts: Insight and Foresight for Better Governance'. 2017. OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing: Paris*). Entretanto, há que se considerar os limites desse papel, não podendo os efetivos tomadores de decisão esperar que o TCU faça ou determine as escolhas que lhes cabem, nem tampouco que promova alterações de ordem legislativa.

89. É certo que, para o exercício de seu mandato, o TCU deve recorrer a diversas técnicas de interpretação hermenêutica, não se restringindo à aplicação literal dos atos normativos. A interpretação sistêmica, inclusive, tem dado o tom da atuação do TCU na aplicação das normas de Direito Financeiro, conforme restou sedimentado nos fundamentos do Acórdão 1.907/2019-TCU-Plenário, rel. min. Raimundo Carreiro, e nos Acórdãos 2.198/2020-TCU-Plenário, rel. min. Vital do Rêgo, e 2.832/2020-TCU-Plenário, rel. min. Raimundo Carreiro.

90. Sob essa interpretação sistêmica, o cumprimento de regras fiscais e normas orçamentárias não é mera burocracia, que simplesmente gera entraves e obstáculos à gestão dos recursos públicos. Pelo contrário, o seu objetivo consiste em assegurar a disciplina das finanças públicas, imprescindível para que o Estado seja capaz de atender a todas as demandas que lhe são impostas.

91. No uso de seu papel como 'guardião da responsabilidade fiscal', o TCU tem entendido que medidas legislativas que imponham obrigações à União somente serão exequíveis se atendidos os pressupostos fundamentais que protegem a higidez fiscal e a sustentabilidade da dívida pública no médio e no longo prazos. Esse entendimento deve ser reforçado, sobretudo em um momento em que a devida aplicação das normas fiscais tem sido amplamente reconhecida como o meio mais seguro para ajudar o país a superar o agravamento dos riscos fiscais no contexto das crises de 2020.

92. Diante de todos os argumentos apresentados, não se vislumbra espaço para que o TCU atenda o requerimento do Ministério do Desenvolvimento Regional, encampado pela Advocacia-Geral da União, e estabeleça norma de transição para flexibilizar a aplicação do princípio da anualidade e de todos os normativos que o concretizam.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

93. Em razão do exposto, encaminham-se os autos à consideração superior, propondo-se ao Tribunal de Contas da União que adote a seguinte proposta quanto à petição objeto das peças 15-19 destes autos, mantendo-se inalteradas as análises e a proposta de encaminhamento constantes da instrução à peça 14:

a. informar à Advocacia-Geral da União e ao Ministério do Desenvolvimento regional que não é possível o estabelecimento do regime de transição pleiteado com fulcro no art. 23 da Lei de Introdução das Normas de Direito Brasileiro, pelas seguintes razões:

a.1. o entendimento do Tribunal de Contas sobre as regras que disciplinam empenho e execução de despesas que exorbitem o exercício financeiro, consubstanciado na análise realizada na seção 4.1.2.8.2 do Relatório e Parecer Prévio das Contas do Presidente da República de 2019, objeto do Acórdão 1.437/2020-TCU-Plenário, rel. min. Bruno Dantas, não foi alterado e está em consonância com a jurisprudência desta Corte quanto à aplicação do princípio da anualidade, consoante se depreende dos fundamentos dos Acórdãos 1.793/2019-TCU-Plenário, rel. min. Raimundo Carreiro; 2.704/2019-TCU-Plenário, rel. min. Vital do Rêgo; 831/2018-TCU-Plenário, rel. min. André Luís de Carvalho; 287/2016-TCU-Plenário, rel. min. José Múcio Monteiro; Acórdão 2.823/2015-TCU-Plenário, rel. min. José Múcio Monteiro; Acórdão 1.653/2003-TCU-Plenário, rel. min. Marcos Vinícios Vilaça; e Decisão-TCU 411/1994, rel. min. Homero Santos;

a.2. o arcabouço normativo vigente não permite a flexibilização do princípio da anualidade para permitir o empenho integral de ajuste com vigência plurianual, nem o empenho em exercício diverso daquele a que se refere o respectivo crédito orçamentário, nem a liquidação integral de transferências voluntárias se não cumpridos os devidos requisitos, conforme os arts. 165, inciso III, da Constituição Federal; os arts. 2º, 34, 35, 36 e 63 da Lei 4.320/1964; os arts. 27, 30, § 2º, 67 e 68 do Decreto 93.872/1986; o art. 9º do Decreto 6.170/2007; o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP); e o item 5.14 da Norma Brasileira de Contabilidade Aplicável ao Setor Público - Estrutura Conceitual;

a.3. alterações na anualidade orçamentária carecem de alteração constitucional, amparada em ampla e cuidadosa discussão, que contemple as repercussões nas demais normas que regem a gestão fiscal e todo o processo orçamentário;

a.4. eventual flexibilização do princípio da anualidade pela via da hermenêutica jurídica vai de encontro aos pressupostos da gestão fiscal responsável, por impactar a transparência e o planejamento e acarretar riscos e desvios com elevado potencial de afetar o equilíbrio intertemporal das contas públicas.”

7. As propostas tiveram a concordância do corpo dirigente da Semag.

É o relatório.

VOTO

Em exame, Acompanhamento autuado em apartado ao TC 016.873/2020-3, conforme disposto nos itens 9.1 e 9.2. do Acórdão 2.283/2020-TCU-Plenário, com o intuito de analisar as oitivas do Ministério da Economia e da Casa Civil em relação à recomendação proposta pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) referente a procedimentos de execução orçamentária-financeira durante o estado de calamidade pública.

2. A proposta de recomendação foi elaborada nos seguintes termos:

“(…) recomendar ao Ministério da Economia (ME) que, por meio dos órgãos centrais de orçamento e contabilidade, oriente os órgãos setoriais federais, bem como os entes subnacionais, sobre a correta aplicação das regras do Orçamento de Guerra, informando, sem prejuízo de outros apontamentos, o seguinte:

a.1. despesas consideradas permanentes não estão proibidas de serem criadas ou expandidas, mas seu ato de criação ou expansão deverá estar de acordo com as restrições legais vigentes, a exemplo dos arts. 15, 16 e 17 da LRF, bem como do art. 167, § 1º, da CF/88;

a.2. quando da execução da despesa, inclusive dos restos a pagar, o gestor deverá seguir o regime regular fiscal e financeiro que normatiza a execução orçamentária federal para empenhar, liquidar, pagar e inscrever a despesa em restos a pagar, a exemplo das regras da LDO 2020, da LRF, da Lei 4.320/1964 e do Decreto 93.872/1986;

a.3. é vedada a execução de novas despesas originadas em exercícios futuros, financiadas por meio de saldos de restos a pagar de dotações autorizadas com base no Orçamento de Guerra, por ser incompatível com o Regime Extraordinário Fiscal, Financeiro e de Contratações (REFFC) e não estar de acordo com o art. 27 do Decreto 93.872/1986, que determina que ‘as despesas relativas a contratos, convênios, acordos ou ajustes de vigência plurianual, serão empenhadas em cada exercício financeiro pela parte nele a ser executada’, bem como com os arts. 2º e 34 da Lei 4.320/1964, que preveem e exigem obediência ao princípio da anualidade ou periodicidade; e

a.4. as restrições e os entendimentos quanto à correta aplicação das regras do Orçamento de Guerra se estendem também àqueles recursos federais cuja efetiva execução esteja a cargo de estados, Distritos Federal e municípios.”

3. Após realizadas as oitivas da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério da Economia, que apresentaram suas manifestações às peças 8 a 13, a Semag ratificou a proposta de recomendação acima transcrita em seus exatos termos, conforme instrução às peças 14 e 15.

4. Posteriormente, a União, representada pela Advocacia-Geral da União (AGU), ingressou com requerimento solicitando “a formulação de regime de transição que discipline, durante período tido por adequado pela prudência do Senhor Ministro relator, as regras sobre empenho e execução de despesas que exorbitem o exercício financeiro tratadas na seção 4.1.2.8.2 do Acórdão n.º 1437/2020-Plenário”, sugerindo a aplicação do regime de transição até o ano de 2022 (peças 16 a 19).

5. O pedido se relaciona à recomendação proferida por esta Corte na seção 4.1.2.8.2 do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2019, nos seguintes termos:

“3.7. Ao Poder Executivo Federal que oriente os ministérios setoriais de que as despesas relativas a contratos, convênios, acordos ou ajustes de vigência plurianual deverão ser empenhadas em cada exercício financeiro apenas pela parte nele a ser executada, em observância ao princípio da anualidade orçamentária e conforme determina o art. 27 do Decreto 93.872/1986.”

6. De acordo com a petição, depois da mencionada recomendação, o Ministério da Economia emitiu o Comunicado 33/2020 para orientar concedentes, convenientes e mandatários da União sobre a execução orçamentária das transferências operacionalizadas na Plataforma +Brasil, por meio de convênios e contratos de repasse.

7. Segundo a União, teria havido uma modificação na praxe adotada pelos órgãos federais no que se refere a empenho e inscrições de restos a pagar.

8. O novo comunicado teria orientado os órgãos a cumprirem a regra contida no art. 27 do Decreto 93.872/1986, que dispõe: “As despesas relativas a contratos, convênios, acordos ou ajustes de vigência plurianual, serão empenhadas em cada exercício financeiro pela parte nele a ser executada”, enquanto que, no entendimento que vinha sendo adotado pela Administração nas últimas décadas, também seria possível empenhar, no ano, as despesas planejadas para serem executadas nos anos seguintes, por meio da inscrição em restos a pagar, à luz do que dispõe o art. 165, § 10, da Constituição Federal:

“§ 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.”

9. A União continua o seu pleito, exemplificando as consequências práticas do Comunicado 33/2020. Diz que, no caso do Ministério do Desenvolvimento Regional, com a aprovação do PLN 30 e do PLN 40, por meio das Leis 14.077/2020 e 14.105/2020, as quais abriram créditos suplementares da ordem de R\$ 2,8 bilhões e R\$ 1,1 bilhão, respectivamente, o órgão passou a ter um problema sério para resolver: em função do volume de recursos, seria praticamente inviável deter capacidade operacional de empenhar, liquidar e pagar o valor recebido a menos de dois meses para o fim do exercício.

10. Acrescenta que, já em 2019, o MDR teve dificuldade de executar os seus créditos, apresentando o quadro de execução de dotações do Ministério em 2019, o qual demonstra o baixo montante pago em relação ao que foi empenhado.

11. No documento que acompanha a manifestação do MDR sobre esse desafio (peça 18), também é dito que grande parte dos recursos com baixa execução, incluindo os oriundos dos PLNs 30 e 40/2020, adviria de emendas parlamentares impositivas, o que causaria “descompassos na relação entre os poderes”.

12. Relembra, ainda, as dificuldades criadas pela pandemia, conforme trecho abaixo (peça 18):

“12. Referida perspectiva ganha contornos ainda mais relevantes no cenário social de pandemia que estamos vivenciando, em que a não utilização desses recursos levará à paralisia de obras já em andamento bem como o impedimento de realização de novos investimentos em projetos de infraestrutura, que são instrumentos efetivos de alavancagem econômica e enfrentamento da crise.”

13. Diante desse cenário e “frente à inovação normativa derivada da recomendação do TCU, que se contrapõe às práticas administrativas ainda observadas”, requer a União a formulação de regra de transição que discipline, para o exercício fiscal de 2020 [sugestão posteriormente modificada para 2022], as regras sobre empenho e execução de despesas que exorbitem o exercício financeiro tratadas na seção 4.1.2.8.2. do Acórdão 1.437/2020-TCU-Plenário.

14. Ao examinar o requerimento, a Semag entendeu que a recomendação desta Casa veiculada na seção 4.1.2.8.2 do Acórdão 1.437/2020-TCU-Plenário não inovou no que se refere às regras que disciplinam empenho e execução de despesas, não sendo cabível o estabelecimento do regime de transição pleiteado, previsto no art. 23 da Lei de Introdução das Normas de Direito Brasileiro.

15. Assim, propôs, em pareceres uniformes:

“a. informar à Advocacia-Geral da União e ao Ministério do Desenvolvimento regional que não é possível o estabelecimento do regime de transição pleiteado com fulcro no art. 23 da Lei de Introdução das Normas de Direito Brasileiro, pelas seguintes razões:

a.1. o entendimento do Tribunal de Contas sobre as regras que disciplinam empenho e execução de despesas que exorbitem o exercício financeiro, consubstanciado na análise realizada na seção

4.1.2.8.2 do Relatório e Parecer Prévio das Contas do Presidente da República de 2019, objeto do Acórdão 1.437/2020-TCU-Plenário, rel. min. Bruno Dantas, não foi alterado e está em consonância com a jurisprudência desta Corte quanto à aplicação do princípio da anualidade, consoante se depreende dos fundamentos dos Acórdãos 1.793/2019-TCU-Plenário, rel. min. Raimundo Carreiro; 2.704/2019-TCU-Plenário, rel. min. Vital do Rêgo; 831/2018-TCU-Plenário, rel. min. André Luís de Carvalho; 287/2016-TCU-Plenário, rel. min. José Múcio Monteiro; Acórdão 2.823/2015-TCU-Plenário, rel. min. José Múcio Monteiro; Acórdão 1.653/2003-TCU-Plenário, rel. min. Marcos Vinícios Vilaça; e Decisão-TCU 411/1994, rel. min. Homero Santos;

a.2. o arcabouço normativo vigente não permite a flexibilização do princípio da anualidade para permitir o empenho integral de ajuste com vigência plurianual, nem o empenho em exercício diverso daquele a que se refere o respectivo crédito orçamentário, nem a liquidação integral de transferências voluntárias se não cumpridos os devidos requisitos, conforme os arts. 165, inciso III, da Constituição Federal; os arts. 2º, 34, 35, 36 e 63 da Lei 4.320/1964; os arts. 27, 30, § 2º, 67 e 68 do Decreto 93.872/1986; o art. 9º do Decreto 6.170/2007; o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP); e o item 5.14 da Norma Brasileira de Contabilidade Aplicável ao Setor Público – Estrutura Conceitual;

a.3. alterações na anualidade orçamentária carecem de alteração constitucional, amparada em ampla e cuidadosa discussão, que contemple as repercussões nas demais normas que regem a gestão fiscal e todo o processo orçamentário;

a.4. eventual flexibilização do princípio da anualidade pela via da hermenêutica jurídica vai de encontro aos pressupostos da gestão fiscal responsável, por impactar a transparência e o planejamento e acarretar riscos e desvios com elevado potencial de afetar o equilíbrio intertemporal das contas públicas.”

16. Após a emissão da instrução, o Secretário do Tesouro Nacional solicitou reunião com este Relator, na qual afirmou concordar com a recomendação proposta pela Semag, a qual, segundo ele, quanto aos itens a.3 e a.4, já estava sendo incorporada em minuta de decreto para ser editado.

17. No entanto, explicou que, antes da emissão do decreto, o Ministério da Saúde trouxe ao conhecimento do governo uma situação nova, que trata da transferência fundo a fundo. Nessas situações, a aplicação da recomendação “a.4”, segundo ele, poderia resultar na necessidade de que estados e municípios tivessem que devolver volume significativo de recursos recebidos.

18. Assim, solicitou melhor avaliação desta Corte quanto à possibilidade de readequação da referida recomendação para o seguinte texto:

“a.4. as restrições e entendimentos quanto à correta aplicação das regras do Orçamento de Guerra se estendem também àqueles recursos federais cuja efetiva execução esteja a cargo de estados, Distrito Federal e município, com exceção dos transferidos fundo a fundo pelo Ministério da Saúde;”

19. E remeteu ao meu gabinete a nota do Ministério da Saúde e os memoriais da reunião, os quais foram juntados aos autos (peças 26 a 28).

20. Diante desse breve resumo dos fatos, é possível verificar que o presente voto tratará de três assuntos:

20.1. oitivas do Ministério da Economia e da Casa Civil da Presidência da República quanto à proposta de recomendação da Semag prevista no Acórdão 2.283/2020-TCU-Plenário, prolatado no âmbito do TC 016.873/2020-3;

20.2. requerimento da União quanto ao entendimento decorrente da recomendação contida na seção 4.1.2.8.2 do Acórdão 1.437/2020-TCU-Plenário; e

20.3. solicitação do Tesouro Nacional a respeito da proposta de recomendação da Semag contida no subitem a.1 do parágrafo 93 da instrução à peça 21.

21. **Passo a examinar cada assunto separadamente.**

II

22. Oitivas do Ministério da Economia e da Casa Civil da Presidência da República quanto à proposta de recomendação da Semag prevista no Acórdão 2.283/2020-TCU-Plenário do TC 016.873/2020-3

22.1. Em resposta à oitiva, a Casa Civil, por meio do Ofício 521/2020/CGGOV/DIGOV/SE/CC/PR (peça 8), informou que a manifestação técnica seria realizada pelo Ministério da Economia, em razão de suas competências para tratar da matéria.

22.2. O Ministério da Economia (ME), por sua vez, manifestou sua concordância com todos os pontos da recomendação, por meio da Nota Técnica SEI 42.884/2020/ME (peça 10), consignando que “a situação fiscal enfrentada pelo país é muito grave, sendo necessário delimitar claramente os efeitos financeiros das despesas decorrentes da calamidade pública da pandemia, minimizando o seu impacto em 2021”.

22.3. Em consonância com a referida nota técnica, foram emitidas manifestações da Secretaria de Orçamento Federal, da Secretaria do Tesouro Nacional e da Secretaria Especial da Fazenda.

22.4. O ME também informou que foi elaborada minuta de portaria pela STN que contempla parte dos encaminhamentos propostos pela Semag na instrução original, estando condicionada sua emissão à aprovação da proposta pelo TCU.

22.5. Embora o Ministério da Economia tenha demonstrado sua total anuência à proposta de recomendação da Semag, observo que essa não é uma opinião partilhada por todos os ministérios do governo.

22.6. O requerimento protocolado pela Advocacia-Geral na União nos presentes autos (peças 16 a 19) bem fala das dificuldades enfrentadas pelos órgãos nesta pandemia para utilizar as dotações que lhes foram alocadas na iminência de encerramento do exercício.

22.7. É notório que a pandemia, acompanhada de “*lockdowns*, trabalho remoto, problemas de saúde, assistência a crianças confinadas em casa etc., salvo várias exceções, prejudicou a fluidez das atividades de entidades públicas e privadas. Esse arrefecimento das atividades e interações humanas incluiu, sem dúvida, a capacidade de os órgãos públicos executarem despesas.

22.8. Várias ações de combate à pandemia ainda estão em curso e os órgãos continuam a enfrentar dificuldades de contratação, aquisição de bens, entrega, prestação de serviços etc., conseqüentemente, dificuldades de empenho e execução das despesas autorizadas no Regime Extraordinário Fiscal.

22.9. Não vejo como querer exigir dos gestores públicos a mesma agilidade no cumprimento integral de regras regulares de empenho, liquidação e pagamento de despesas públicas em um contexto como esse.

22.10. Entendo a preocupação do Ministério da Economia com a situação fiscal enfrentada pelo país que, sem dúvida alguma, é muito grave. Sua opinião, neste processo, condiz plenamente com o seu papel e se alinha aos trabalhos produzidos por esta Corte de Contas acerca da situação da gestão pública neste ano atípico.

22.11. Todavia, é preciso ponderar que a pandemia continua. E ela não vai acabar em 31/12/2020. As previsões de vacinação do Brasil são para o ano que vem e sequer se sabe se todos serão vacinados até o término do ano vindouro.

22.12. Assim, as ações de combate à Covid-19 e à crise econômica dela derivada continuarão a ser necessárias para além de 31/12/2020. Assim, é preciso considerar essas circunstâncias na interpretação de normas.

20.13. Esperar que as ações urgentes de enfrentamento à pandemia, que transbordam 2020, fiquem à espera de novas autorizações orçamentárias, em qualquer situação, não me parece razoável.

22.14. O *caput* o art. 22 da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro assim determina:

“Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.”

22.15. Portanto, embora concorde com os fundamentos técnicos da Semag para emissão da recomendação em relevo, e reconheça a importância do princípio da anualidade, reputo que, nesse cenário excepcional, à luz do art. 22 da LINDB, é preciso buscar um meio termo que conjugue a necessidade de prestação de serviços públicos urgentes, que não podem sofrer solução de continuidade, e de delimitação dos efeitos financeiros da calamidade pública.

22.14. Nesse sentido, proponho um ajuste nos itens a.2 e a.3 da recomendação proposta pela Semag, considerando um horizonte razoável de continuidade de enfrentamento à pandemia até 31/12/2021, para que sejam aprovados nos seguintes termos:

a.2. quando da execução da despesa, inclusive dos restos a pagar, o gestor deverá seguir o regime regular fiscal e financeiro que normatiza a execução orçamentária federal para empenhar, liquidar, pagar e inscrever a despesa em restos a pagar, a exemplo das regras da LDO 2020, da LRF, da Lei 4.320/1964 e do Decreto 93.872/1986, exceto na hipótese prevista no subitem a.3 abaixo;

a.3. as dotações autorizadas com base no Regime Extraordinário Fiscal (EC 106/2020) devem seguir as regras gerais de empenho, liquidação e pagamento previstas na LDO 2020, na LRF, nos arts. 2º e 34 da Lei 4.320/1964 e no art. 27 do Decreto 93.872/1986, sendo possível admitir, no caso de despesas relativas a contratos, convênios, acordos ou ajustes cujo cumprimento do objeto esteja em curso ou apenas possa ocorrer em outro exercício, flexibilização dessas regras em situações excepcionais, formalmente justificadas, nas quais fique caracterizado que a urgência no atendimento às necessidades da sociedade decorrentes da pandemia de Covid-19 seja incompatível com o regime regular de execução, observando-se as seguintes condições, em analogia ao que estipula a Portaria Interministerial 424/2016:

a.3.1. o empenho pode ser feito para a parcela do exercício em curso e para as parcelas que serão executadas até 31 de dezembro de 2021, mediante inscrição em restos a pagar;

a.3.2. não executado o contrato, convênio, acordo ou ajuste até 31 de dezembro de 2021, os restos a pagar deverão ser cancelados e a continuidade na execução do instrumento dependerá de o órgão incluir em suas propostas orçamentárias dos exercícios seguintes as dotações necessárias para esse fim e da aprovação dessas propostas pelo Congresso Nacional na Lei Orçamentária Anual.

22.15. Quanto ao item a.1 da recomendação sugerida pela Semag, não tenho reparo a fazer, adotando os seus exatos termos, pelas razões expostas na instrução da unidade à peça 14 e no Acórdão 2.283/2020- TCU- Plenário do TC 016.873/2020-3.

22.16. Por fim, no que se refere ao item a.4, que sofreu pedido de ajuste pela Secretaria do Tesouro Nacional, examinarei no tópico específico em que trato desse pedido.

23. Requerimento da União quanto à recomendação contida na seção 4.1.2.8.2 do Acórdão 1.437/2020-TCU- Plenário

23.1. Inicialmente, registro que concordo com a Semag quando afirma que a recomendação contida na seção 4.1.2.8.2 do Relatório e Parecer Prévio das Contas do Presidente da República de 2019 não teve o intuito de estabelecer novas regras de empenho de despesas, de modo a fazer incidir o art. 23 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro e justificar a adoção de regime de transição.

23.2. Por oportuno, replico o dispositivo da LINDB:

“Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação **nova** sobre **norma de conteúdo indeterminado**, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.”

23.3. No caso em análise, não se pode dizer nem que a interpretação é **nova**, nem que a norma é de **conteúdo indeterminado**, conforme dispõe o regramento.

23.4. O art. 27 do Decreto 93.872/1986 já estabelecia que “as despesas relativas a contratos, convênios, acordos ou ajustes de vigência plurianual, serão empenhadas em cada exercício financeiro **pela parte nele a ser executada**”, podendo ser inscritas em restos a pagar as despesas empenhadas e não pagas no exercício (art. 67).

23.5. Não contradiz esse dispositivo o fato de que de o art. 165, § 10, da Constituição Federal, impõe à “administração o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade”, pois o exercício desse dever precisa seguir os ditames constitucionais e legais de execução orçamentária e financeira, dentre eles, o princípio da anualidade.

23.6. Tal princípio, como bem apontou a Semag, é antigo e nasce da lógica de que o Parlamento deve revisar periodicamente as autorizações para os gastos do Poder Executivo. Nessa linha, incorporo às razões de decidir deste voto, no que não conflitar, a análise da Semag referente ao princípio da anualidade, as fases de execução das despesas e a inscrição em restos a pagar.

23.7. A par da regra estar prevista de forma clara em decreto, há tempos existem manifestações deste Tribunal, da Secretaria do Tesouro Nacional e da Procuradoria Geral da Fazenda a respeito.

23.8. No caso do TCU, vê-se que, em processo de consulta julgado em 1994, o assunto foi abordado da seguinte forma (Decisão-TCU 411/1994, rel. min. Homero Santos):

“O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE: 1. conhecer da consulta, com fundamento no art. 1º, inciso XVII e § 2º da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 210, inciso II, § 3º, do Regimento Interno, para responder à ilustre consulente, em tese, que a utilização de créditos orçamentários empenhados no exercício só é válida para convênios assinados e com cronograma de desembolso aprovado que se restrinja ao próprio exercício, podendo, apenas, ser inscrito em Restos a Pagar, o saldo orçamentário não utilizado no exercício por motivo justificável, mas previsto no cronograma, devendo ser anulados os empenhos cujos compromissos não foram formalizados até 31 de dezembro, consoante claramente consignado na Nota STN/CONED/DIRAG nº 209, de 18.05.94 e na forma da legislação vigente;

2. dar conhecimento do teor desta Decisão, bem como do Relatório e Voto que a fundamenta, à ilustre consulente; e

3. arquivar o processo.”

23.9. A Secretaria do Tesouro Nacional, chamada a se manifestar no referido processo, emitiu, por meio da Coordenação Geral de Normas e Orientações, a Nota STN/CONED/DIRAG 209, de 18/5/1994, posicionando-se contrariamente à celebração de convênios/portarias com dotação orçamentária de exercício findo. Entendeu que a utilização de créditos orçamentários do exercício de 1993 só seria válida “para convênios assinados, publicados e com cronograma de desembolso que se restringisse ao ano de 1993, destacando que apenas o saldo orçamentário não utilizado em 1993 por

motivo justificável, mas previsto no cronograma, poderia ser inscrito em restos a pagar para ser efetivado em 1994”.

23.10. Sobre a questão cito também o Parecer 0006/2016/CPCV/PGF/AGU da Procuradoria-Geral Federal da Advocacia-Geral da União, que consignou:

“EMENTA: 1. Transferência discricionária de recursos. Portaria PGF/2013. Inscrição em restos a pagar de empenho realizado no exercício financeiro anterior, visando a celebração de convênio, contrato de repasse ou instrumento congênere no exercício seguinte. Inviabilidade. Artigos 2º, caput, e 35, II, da Lei n. 4.320/1964. Princípio da anualidade. A não celebração de convênio, contrato de repasse ou instrumento congênere até o final do exercício implica o cancelamento do empenho, inviável, portanto, a inscrição da despesa em restos a pagar. Art. 20, II, c, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 507/2011.”

23.11. Além do fato de que as orientações já existiam, cumpre assinalar que a falha constatada pelo Tribunal no Parecer Prévio das Contas do Presidente da República de 2019 (Acórdão 1.437/2020-TCU-Plenário), descrita na seção 4.1.2.8.2, disse respeito à liquidação de despesas de transferências voluntárias. Não houve menção a falhas de empenho.

23.12. Transcrevo, abaixo, para melhor compreensão, o que constou na seção 4.1.2.8.2:

“IRREGULARIDADE

Liquidações integrais de restos a pagar não processados relativos a transferências voluntárias sem a devida demonstração de que cumpriam os requisitos para pagamento, em desacordo com a Portaria Interministerial 424/2016, com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, com o Manual Siafi, com as orientações da Secretaria do Tesouro Nacional e com o art. 63 da Lei 4.320/1964.

RECOMENDAÇÃO

- Que o Poder Executivo Federal realize levantamento, juntamente com os ministérios setoriais, de todos os restos a pagar não processados relativos a transferências voluntárias liquidados integralmente em 2019 em desacordo com a Nota Técnica 7/2018/CCONT/SUCON/STN-MF, de 22/3/2018, e oriente cada órgão, quando ainda for viável, sobre o cancelamento das liquidações irregulares, bem como o consequente cancelamento dos restos a pagar não processados.
- Que o Poder Executivo Federal oriente os ministérios setoriais de que as despesas relativas a contratos, convênios, acordos ou ajustes de vigência plurianual deverão ser empenhadas em cada exercício financeiro apenas pela parte a ser nele executada, em observância ao princípio da anualidade orçamentária e conforme determina o art. 27 do Decreto 93.872/1986.”

23.13. Assim, não houve análise do TCU abordando interpretações a respeito dos procedimentos de empenho, sendo a recomendação reprodução do que dispõe o art. 27 do Decreto 93.872/1996.

23.14. Também o Comunicado 33/2020 do Ministério da Economia, que visou cumprir a recomendação do Tribunal, parece reproduzir o que estabelece o art. 27 do Decreto 93.872/1996.

23.15. O Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), que trouxe à luz a celeuma provocada pelo Comunicado 33/2020 do Ministério da Economia, afirma que ele estaria impedindo o empenho de despesas a serem executadas em exercícios futuros e sua inscrição em restos a pagar.

23.16. Por oportuno, transcrevo a seguir o trecho do Comunicado 33/2020 que trata do assunto:

“COMUNICADO Nº 33, DE 10 DE JULHO DE 2020

AOS CONCEDENTES, CONVENIENTES E À MANDATÁRIA DA UNIÃO

Considerando as disposições da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, especialmente aquelas estabelecidas nos arts. 34 a 36 e 63, cujo teor trata das questões relacionadas ao exercício financeiro, bem como da liquidação das despesas;

Considerando as disposições do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, especialmente aquelas definidas pelo arts. 2º, 27, 36 e 68, cujo teor trata do princípio da anualidade orçamentária, da liquidação das despesas e, também, do bloqueio e desbloqueio das despesas inscritas em restos a pagar não processados;

Considerando as disposições do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, especialmente aquelas definidas no art. 9º, o qual trata das limitações de empenho dentro do exercício financeiro para as transferências voluntárias operacionalizadas por meio de convênios e contratos de repasse;

Considerando as disposições da Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016, especialmente aquelas dispostas no art. 41, cujo teor estabelece as exigências para liberação dos recursos dos convênios e contratos de repasse;

Considerando a recomendação, para o Ministério da Economia e para os demais órgãos e entidades da União, constante do Relatório do Tribunal de Contas da União que trata da Prestação de Contas do Presidente da República relativa ao exercício de 2019 (Acórdão TCU 1437/2020 – Plenário), cujo teor trata do seguinte: “Liquidações integrais de restos a pagar não processados relativos a transferências voluntárias sem a devida demonstração de que cumpriam os requisitos para pagamento, em desacordo com a Portaria Interministerial nº 424/2016, com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, com o Manual Siafi, com as orientações da Secretaria do Tesouro Nacional e com o art. 63 da Lei nº 4.320/1964.”;

Considerando as macrofunções do Manual SIAFI nº 020307 (Transferências Voluntárias) e 020317 (Restos a Pagar);

Considerando o teor da Nota Técnica SEI nº 7/2018/CCONT/SUCON/STN/MF, de 22 de março de 2018 e da Nota Técnica SEI nº 24401/2020/ME, de 23 de junho de 2020, nas quais são tratados os aspectos relativos à liquidação da despesa pública e reconhecimento das respectivas obrigações afetas às transferências voluntárias e, também, questões relativas aos **Restos a Pagar de Transferências Voluntárias**;

Considerando as competências institucionais da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e da Secretaria de Gestão (Seges), ambas pertencentes à estrutura deste Ministério da Economia, estabelecidas nos arts. 49 e 127 e do Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019;

Considerando as recomendações do TCU quando da apreciação da PCPR 2019 e os demais aspectos acima relacionados, a Secretaria de Gestão e a Secretaria do Tesouro Nacional divulgam aos órgãos e entidades da União, bem como à mandatária da União, as seguintes orientações:

1 - EMPENHO DAS DESPESAS RELATIVAS ÀS TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO

Em atenção ao Princípio da Anualidade Orçamentária, o qual se encontra espelhado nas disposições dos arts. 2º e 34 a 36, da Lei nº 4.320, de 1964, no art. 27 do Decreto nº 93.872, de 1986, e, também, no art. 9º do Decreto nº 6.170, de 2007, **o empenho das despesas afetas às transferências da União devem contemplar apenas aquelas parcelas previstas dentro do próprio exercício financeiro ao qual pertence a referida dotação orçamentária**, ou seja, é **VEDADA** a utilização de dotação orçamentária de um exercício financeiro para cumprir obrigações em exercícios financeiros futuros.

Lei nº 4.320, de 1964

“Art. 2º A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.”

“Art. 34. O exercício financeiro coincidirá com o ano civil.”

“Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

I - as receitas nêle arrecadadas;

II - as despesas nêle legalmente empenhadas.”

“Art. 36. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas.

Parágrafo único. Os empenhos que sorvem a conta de créditos com vigência plurienal, que não tenham sido liquidados, só serão computados como Restos a Pagar no último ano de vigência do crédito.”

Decreto nº 93.872, de 1986

“Art. 27. As despesas relativas a contratos, convênios, acordos ou ajustes de vigência plurianual, serão empenhadas em cada exercício financeiro pela parte nele a ser executada.”

Decreto nº 6.170, de 2007

“Art. 9º No ato de celebração do convênio ou contrato de repasse, o concedente deverá empenhar o valor total a ser transferido no exercício e efetuar, no caso de convênio ou contrato de repasse com vigência plurianual, o registro no SIAFI, em conta contábil específica, dos valores programados para cada exercício subsequente.”

23.17. É importante frisar que, embora a regra geral seja a de que as despesas devam ser empenhadas, liquidadas e pagas no mesmo exercício, continuam válidas as exceções a esse regramento, como o regime de restos a pagar.

23.18. As despesas empenhadas em um exercício podem ser liquidadas e pagas em outro exercício, por meio da inscrição em restos a pagar, consoante o art. 36 da Lei 4.320/1964.

23.19. Também é possível, para convênio ou contrato de repasse plurianual, que a União empenhe o valor total a ser transferido no exercício e efetue o registro no SIAFI, em conta específica, dos valores programados para cada exercício subsequente, o que “acarretará a obrigatoriedade de ser consignado crédito nos orçamentos seguintes para garantir a execução do convênio, visando a continuidade da execução do acordo”, nos termos do art. 9º do Decreto 6.170/2007.

23.20. Isso visa a garantir a continuidade de projetos e obras, ainda que não seja possível empenhar o valor global do convênio ou contrato em um único exercício.

23.21. Ademais, a continuidade de projetos também é assegurada pelo que dispõe o art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a saber: “a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias”.

23.22. Existe, ainda, a possibilidade de os órgãos públicos federais celebrarem contratos e convênios sob condição suspensiva a ser cumprida pelo conveniente, consoante o art. 24, *caput*, da Portaria Interministerial 424/2016.

23.23. Diante das regras acima citadas, observa-se que há condições normativas para que despesas autorizadas próximo ao final do exercício, a exemplo das dotações oriundas dos PLNs 30/2020 e 40/2020, que deram origem às Leis 14.077/2020 e 14.105/2020, ainda que parcialmente, sejam empenhadas no exercício vigente, inscritas em restos a pagar, liquidadas e pagas em exercícios futuros.

23.24. Por outro lado, embora considere que são previstos mecanismos para assegurar a continuidade de projetos que ultrapassam o exercício, bem como decorrentes de convênios e contratos de repasse assinados próximos ao final do ano, vejo que a atipicidade do ano em curso, em razão da pandemia de Covid-19, pode autorizar o empenho de despesas para a parcela do exercício em curso e para as parcelas que serão executadas até 31/12/2021, mediante inscrição em restos a pagar, na mesma linha que adotei no tópico anterior.

23.25. O fechamento de empresas, o confinamento de pessoas em suas residências e outras consequências da calamidade pública prejudicaram a capacidade dos órgãos públicos de realizarem suas atividades na mesma velocidade em que realizavam em um ano comum. Isso provocou, sem dúvida alguma, dificuldades operacionais e, conseqüentemente, o atraso no empenho e na execução de despesas por esses órgãos.

23.26. Nesse cenário, compreendendo as dificuldades do MDR relatadas na petição da União, bem como de outros ministérios, não vejo óbice a admitir certa flexibilidade temporal para cumprimento das regras de empenho, liquidação e pagamento previstas na LDO 2020, na LRF, nos arts. 2º e 34 da Lei 4.320/1964 e no art. 27 do Decreto 93.872/1986, excepcionalmente para este ano, no caso de despesas relativas a contratos de repasse e convênios com vigência plurianual, desde que as situações estejam devidamente justificadas, observando-se as seguintes condições:

23.26.1 o empenho pode ser feito para a parcela do exercício em curso e para as parcelas que serão executadas até 31 de dezembro de 2021, mediante inscrição em restos a pagar;

23.26.2. não executado o contrato, convênio, acordo ou ajuste até 31 de dezembro de 2021, os restos a pagar deverão ser cancelados e a continuidade na execução do instrumento dependerá de o órgão incluir em suas propostas orçamentárias dos exercícios seguintes as dotações necessárias para esse fim e da aprovação dessas propostas pelo Congresso Nacional na Lei Orçamentária Anual.

24. Solicitação do Tesouro Nacional a respeito do item a.4 da proposta de recomendação da Semag objeto das oitivas.

24.1. Sobre esse ponto, a Secretaria do Tesouro Nacional junta a Nota Técnica 24/2020-PO/SE/MS do Ministério da Saúde com a preocupação de que o item a.4 da proposta de recomendação da Semag objeto das oitivas possa gerar a obrigação de devolução de recursos passados fundo a fundo a estados e municípios para enfrentamento da pandemia de Covid-19.

24.2. Na conclusão da referida nota, a situação é assim sintetizada:

“3. CONCLUSÃO E SUGESTÃO DE ENCAMINHAMENTO

3.1. Este documento aborda a viabilidade da execução, em 2021, pelos fundos de saúde de estados, municípios e Distrito Federal, de recursos transferidos pelo FNS em 2020 para enfrentamento da pandemia, na hipótese, bastante provável, de que esta persista ao menos no início do próximo exercício financeiro.

3.2. Em conclusão, entende-se que, da perspectiva da política sanitária para enfrentamento da pandemia de COVID-19, haverá prejuízo à saúde pública caso os recursos já transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde aos entes subnacionais para enfrentamento da COVID-19 tenham de ser devolvidos em 2021.

3.3. Da perspectiva das normas de execução orçamentária e financeira, entende-se ser viável considerar que a entrega dos recursos do FNS aos fundos de saúde locais por meio de transferências regulares e automáticas (fundo a fundo) e das por obrigatórias, com empenho, liquidação e pagamento da despesa pelo Ministério da Saúde ainda no exercício de 2020, caracteriza pleno atendimento dos requisitos previstos na EC no 106/2020, desde que observada a finalidade de enfrentamento da pandemia. Portanto, tais recursos transferidos pelo FNS em 2020 poderiam ser aplicados por estados, municípios e Distrito Federal em 2021, sem confrontar o “Orçamento de Guerra”.

3.4. No entanto, a complexidade da matéria pode possibilitar avaliações divergentes, com possíveis desdobramentos relevantes para a saúde pública. Nesse sentido, sugere-se que a questão seja submetida às unidades responsáveis pela coordenação do Governo, de maneira a ensejar o debate e a definição de posição única sobre a matéria, com isso evitando incertezas sobre a continuidade das ações de enfrentamento da pandemia ou então provocando a proposição de adequações normativas que venham a ser entendidas como necessárias.”

24.3. Reputo que o Ministério da Saúde e a Secretaria do Tesouro Nacional têm razão quando defendem que os recursos repassados a estados e município fundo a fundo para enfrentamento da pandemia, ainda que não sejam empenhados, liquidados e pagos em 2020, não precisam ser devolvidos aos cofres da União.

24.4. As regras de empenho e execução de despesas atinentes à essas transferências automáticas não se confundem com as regras de transferências voluntárias realizadas por meio de convênios, contratos ou outros instrumentos congêneres.

24.5. No caso da transferência fundo a fundo pelo Ministério da Saúde, o empenho, a liquidação e o pagamento da União já ocorre com a transferência dos valores aos entes subnacionais.

24.6. A eventual necessidade de devolução desses recursos não estaria fundada em condição temporal, mas na situação de não aplicação dos valores na finalidade prevista.

24.7. Por fim, entendo que, de fato, haverá prejuízo à saúde pública caso os recursos já transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde aos entes subnacionais para enfrentamento da Covid-19 tenham de ser devolvidos em 2021.

24.8. Assim, merece ser acatado o pedido de ajuste do item a.4 da recomendação para excetuar os repasses fundo a fundo realizados pelo Ministério da Saúde.

25. Declaração de Voto do Ministro Raimundo Carreiro durante a sessão

25.1 Durante a sessão de julgamento do voto acima elaborado, o Ministro Raimundo Carreiro apresentou Declaração de Voto para que fossem incluídos os seguintes itens no acórdão:

9.3. Oriente os ministérios e demais órgãos que eventualmente se utilizem das excepcionalidades mencionadas nos subitens 9.1.3 e 9.2.11 deste acórdão para que deem a devida publicidade, em seus portais na internet, no formato de dados abertos, dos instrumentos (contratos, convênios, contratos de repasse, termo de parceria etc.), identificando, no mínimo, o objeto, o beneficiário, o valor total do ajuste, o valor da parcela a ser executada em 2020 e 2021, a respectiva nota de empenho e eventuais condições suspensivas eventualmente pendentes de cumprimento no ato da celebração do instrumento;

9.3.1 Que as excepcionalidades mencionadas no subitem anterior conste das Contas do Presidente da República para análise desta Corte de Contas;

25.2. Acato a proposta do eminente ministro, considerando que ela contribui para dar publicidade e transparência aos casos excepcionais autorizados por esta Corte, ao tempo em que cria mecanismo de verificação desses atos.

Diante do exposto, voto por que este Tribunal adote o acórdão que ora submeto à apreciação.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 2 de dezembro de 2020.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Antecipo que estou de acordo com o voto trazido pelo relator, Ministro Bruno Dantas, tendo em vista as consequências excepcionais provocadas pela pandemia da Covid-19, que ocasionou inclusive o reconhecimento do estado de calamidade pública pelo Decreto Legislativo nº 6, de 2020.

No entanto, entendo pertinente incluir no acórdão a ser prolatado por esta Corte os seguintes subitens 9.3 e 9.4, endereçado ao Ministério da Economia, visto tratar-se de execução orçamentária, renumerando-se o atual para 9.3 para 9.5:

9.3. Oriente os ministérios e demais órgãos que eventualmente se utilizem das excepcionalidades mencionadas nos subitens 9.1.3 e 9.2.11 deste acórdão para que deem a devida publicidade, em seus portais na internet, no formato de dados abertos, dos instrumentos (contratos, convênios, contratos de repasse, termo de parceria etc.), identificando, no mínimo, o objeto, o beneficiário, o valor total do ajuste, o valor da parcela a ser executada em 2020 e 2021, a respectiva nota de empenho e eventuais condições suspensivas eventualmente pendentes de cumprimento no ato da celebração do instrumento;

9.4 Que as excepcionalidades mencionadas no subitem anterior constem das Contas do Presidente da República para análise desta Corte de Contas.

Desse modo, acompanho o relator, com o acréscimo da presente proposta que submeto à apreciação de Sua Excelência e do Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 2 de dezembro de 2020.

RAIMUNDO CARREIRO
Ministro

ACÓRDÃO Nº 3225/2020 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 036.975/2020-6.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Acompanhamento
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Ministério da Economia; Ministério do Desenvolvimento Regional; Casa Civil da Presidência da República; União Federal.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag).
8. Representação legal: Advocacia-Geral da União, representando a União Federal.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Acompanhamento autuado em apartado ao TC 016.873/2020-3, conforme disposto nos itens 9.1 e 9.2. do Acórdão 2283/2020-TCU-Plenário, com o intuito de analisar as oitivas do Ministério da Economia e da Casa Civil em relação à recomendação proposta pela Secretaria de Macroavaliação Governamental no que tange a procedimentos de execução orçamentária-financeira durante o estado de calamidade pública;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar ao Ministério da Economia, à luz do disposto no art. 1º da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) e nos arts. 51, incisos IV e V, e 57, inciso V, ambos do Anexo I do Decreto 9.745/2019, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, por meio dos órgãos centrais de orçamento e contabilidade, oriente os órgãos setoriais federais, bem como os entes subnacionais, sobre a correta aplicação das regras do Orçamento de Guerra, informando, sem prejuízo de outros apontamentos, o seguinte:

9.1.1. despesas consideradas permanentes não relacionadas ao enfrentamento da calamidade e suas consequências sociais e econômicas não estão proibidas de serem criadas ou expandidas, mas seu ato de criação ou expansão deverá estar de acordo com as restrições legais vigentes, a exemplo dos arts. 15, 16 e 17 da LRF, bem como do art. 167, § 1º, da CF/88;

9.1.2. quando da execução da despesa, inclusive dos restos a pagar, o gestor deverá seguir o regime regular fiscal e financeiro que normatiza a execução orçamentária federal para empenhar, liquidar, pagar e inscrever a despesa em restos a pagar, a exemplo das regras da LDO 2020, da LRF, da Lei 4.320/1964 e do Decreto 93.872/1986, exceto na hipótese prevista no subitem 9.1.3. abaixo;

9.1.3. as dotações autorizadas com base no Regime Extraordinário Fiscal (EC 106/2020) devem seguir as regras gerais de empenho, liquidação e pagamento previstas na LDO 2020, na LRF, nos arts. 2º e 34 da Lei 4.320/1964 e no art. 27 do Decreto 93.872/1986, sendo possível admitir, no caso de despesas relativas a contratos, convênios, acordos ou ajustes cujo cumprimento do objeto esteja em curso ou apenas possa ocorrer em outro exercício, flexibilização dessas regras em situações excepcionais, formalmente justificadas, nas quais fique caracterizado que a urgência no atendimento às necessidades da sociedade decorrentes da pandemia de Covid-19 seja incompatível com o regime regular de execução, observando-se as seguintes condições:

9.1.3.1. o empenho pode ser feito para a parcela do exercício em curso e para as parcelas que serão executadas até 31 de dezembro de 2021, mediante inscrição em restos a pagar;

9.1.3.2. não executado o contrato, convênio, acordo ou ajuste até 31 de dezembro de 2021, os restos a pagar deverão ser cancelados e a continuidade na execução do instrumento dependerá de o órgão incluir em suas propostas orçamentárias dos exercícios seguintes as dotações necessárias para esse fim e da aprovação dessas propostas pelo Congresso Nacional por meio da respectiva Lei Orçamentária Anual.

9.1.4. as restrições e entendimentos quanto à correta aplicação das regras do Regime Extraordinário Fiscal se estendem aos recursos federais cuja efetiva execução esteja a cargo de estados, Distritos Federal e municípios, com exceção dos recursos transferidos fundo a fundo pelo Ministério da Saúde;

9.2. deferir parcialmente o pleito da União Federal, representada Advocacia-Geral da União, para esclarecer o que se segue:

9.2.1. a recomendação constante na seção 4.1.2.8.2 do Relatório e Parecer Prévio das Contas do Presidente da República de 2019, objeto do Acórdão 1.437/2020-TCU-Plenário, se referiu à seguinte falha detectada nos procedimentos de execução orçamentária de alguns órgãos federais:

“1.4. Liquidações integrais de restos a pagar não processados relativos a transferências voluntárias sem a devida demonstração de que cumpriam os requisitos para pagamento, em desacordo com a Portaria-Interministerial 424/2016, com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, com o Manual Siafi, com as orientações da Secretaria do Tesouro Nacional e com o art. 63 da Lei 4.320/1964.”

9.2.2. no que tange às regras de empenho, o art. 27 do Decreto 93.872/1986 já estabelecia que “as despesas relativas a contratos, convênios, acordos ou ajustes de vigência plurianual, serão empenhadas em cada exercício financeiro pela parte nele a ser executada”, podendo ser inscritas em restos a pagar as despesas empenhadas e não pagas no exercício (art. 67);

9.2.3. nessa linha, há muito se verificam manifestações, por exemplo, do Tribunal de Contas da União, em resposta à Consulta julgada em 1994 (Decisão-TCU 411/1994, rel. min. Homero Santos), da Secretaria do Tesouro Nacional, na Nota STN/CONED/DIRAG n. 209, de 18/05/1994, e da Advocacia-Geral da União, no Parecer 0006/2016/CPCV/PGF/AGU;

9.2.4. assim, a recomendação contida na seção 4.1.2.8.2 do Relatório e Parecer Prévio das Contas do Presidente da República de 2019 não teve o intuito de inovar nas regras de empenho, estabelecendo “interpretação nova sobre norma de conteúdo indeterminado”, que justificasse a incidência do art. 23 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro;

9.2.5. embora a regra geral seja a de que as despesas devam ser empenhadas, liquidadas e pagas no mesmo exercício, continuam válidas as exceções a esse regramento, como o regime de restos a pagar;

9.2.6. as despesas empenhadas em um exercício podem ser liquidadas e pagas em outro exercício, por meio da inscrição em restos a pagar, consoante art. 36 da Lei 4.320/1964;

9.2.7. também é possível que, no caso de convênio e contrato de repasse com vigência plurianual, a União, no ato de celebração do instrumento, empenhe o valor total a ser transferido no exercício e efetue o registro no Siafi, em conta específica, dos valores programados para cada exercício subsequente, o que “acarretará a obrigatoriedade de ser consignado crédito nos orçamentos seguintes para garantir a execução do convênio, visando a continuidade da execução do acordo”, nos termos do art. 9º do Decreto 6.170/2007;

9.2.8. além disso, a continuidade de projetos e obras em andamento também é facilitada pelo que dispõe o art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a saber: “a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.”;

9.2.9. existe, ainda, a possibilidade de os órgãos públicos federais celebrarem contratos e convênios sob condição suspensiva a ser cumprida pelo conveniente, consoante o art. 24 caput da Portaria Interministerial 424/2016

9.2.10. diante das regras acima citadas, observa-se que existem condições normativas para que despesas autorizadas próximo ao final do exercício, a exemplo das dotações dos PLNs 30/2020 e 40/2020, ainda que parcialmente, sejam empenhadas no exercício vigente e liquidadas e pagas em exercícios posteriores;

9.2.11. considerando os problemas operacionais enfrentados pelos Ministérios, explicitados na petição da Advocacia-Geral da União, e a atipicidade do presente exercício, é admissível flexibilizar as regras de empenho, liquidação e pagamento previstas na LDO 2020, na LRF, nos arts. 2º e 34 da Lei 4.320/1964 e no art. 27 do Decreto 93.872/1986 excepcionalmente para este ano, no caso de despesas relativas a contratos e convênios com vigência plurianual, desde que as situações estejam devidamente justificadas, observando-se as seguintes condições:

9.2.11.1. o empenho pode ser feito para a parcela do exercício em curso e para as parcelas que serão executadas até 31 de dezembro de 2021, mediante inscrição em restos a pagar;

9.2.11.2. não executado o contrato, convênio, acordo ou ajuste até 31 de dezembro de 2021, os restos a pagar deverão ser cancelados e a continuidade na execução do instrumento dependerá de o órgão incluir em suas propostas orçamentárias dos exercícios seguintes as dotações necessárias para esse fim e da aprovação dessas propostas pelo Congresso Nacional na Lei Orçamentária Anual.

9.3. recomendar ao Ministério da Economia que os ministérios e demais órgãos que eventualmente se utilizem das excepcionalidades mencionadas nos subitens 9.1.3 e 9.2.11 deste acórdão para que deem a devida publicidade, em seus portais na internet, no formato de dados abertos, dos instrumentos (contratos, convênios, contratos de repasse, termo de parceria etc.), identificando, no mínimo, o objeto, o beneficiário, o valor total do ajuste, o valor da parcela a ser executada em 2020 e 2021, a respectiva nota de empenho e eventuais condições suspensivas eventualmente pendentes de cumprimento no ato da celebração do instrumento;

9.4. Determinar à Presidência da República que as excepcionalidades mencionadas no subitem anterior conste das Contas do Presidente da República para análise desta Corte de Contas;

9.5. apensar definitivamente os presentes autos ao processo originário TC 016.873/2020-3, nos termos do art. 36, *caput*, da Resolução-TCU 259/2014.

10. Ata nº 46/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 2/12/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3225-46/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Ana Arraes, Bruno Dantas (Relator) e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral