

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