

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 016.873/2020-3

Natureza: Relatório de Acompanhamento

Órgãos/Entidades: Ministério da Economia; Secretaria de Orçamento Federal - MP

Representação legal: não há

SUMÁRIO: 3º RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO ACERCA DOS REFLEXOS E RISCOS DAS MUDANÇAS NAS REGRAS ORÇAMENTÁRIAS E FISCAIS APLICÁVEIS DURANTE E APÓS A PANDEMIA DE COVID-19. RISCO DE CRIAÇÃO E EXECUÇÃO DE DESPESAS EM DESACORDO COM AS REGRAS DO ORÇAMENTO DE GUERRA. RECOMENDAÇÃO. DETERMINAÇÃO. INFORMAÇÕES AO CONGRESSO NACIONAL. CONTINUIDADE DO ACOMPANHAMENTO.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências dos autos até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas, adoto como relatório a instrução da secretaria responsável pela análise do processo (peça 198), a qual contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 199 e 200):

“1 INTRODUÇÃO

1. Trata-se do 3º Relatório de Acompanhamento das medidas de enfrentamento à Covid-19, em continuidade aos Acórdãos 1.557/2020-TCU-Plenário e 2.026/2020-TCU-Plenário. Esta ação de controle externo insere-se no Plano Especial de Acompanhamento aprovado pelo Plenário do TCU no âmbito do processo TC 016.602/2020-0, juntamente com outras 28 ações a cargo das demais unidades técnicas deste Tribunal, e tem o propósito de: i) analisar os reflexos das mudanças nas regras orçamentárias e fiscais sobre a gestão dos recursos públicos no contexto da calamidade pública decorrente da pandemia; ii) apoiar as unidades técnicas em seus respectivos acompanhamentos, com padronização e levantamento de informações orçamentárias e sobre subsídios fiscais; iii) elaborar quadro consolidado do impacto orçamentário e fiscal do conjunto de medidas adotadas pelo governo federal; e iv) evidenciar de que forma a trajetória da dívida pública será impactada, assim como o espaço fiscal disponível para realização de despesas nos próximos anos.

2. A presente fiscalização realiza-se nos seguintes órgãos: Casa Civil da Presidência da República e Ministério da Economia (Secretaria Executiva, Secretaria Especial de Fazenda, Secretaria de Orçamento Federal, Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e Secretaria do Tesouro Nacional).

3. Convém assinalar que as informações atinentes às projeções de receitas primárias, resultado primário e dívida pública têm sido apresentadas apenas bimestralmente pelo Poder Executivo, tendo em vista a limitação apresentada pelo governo federal em produzir os aludidos dados agregados em periodicidade mensal. Com efeito, no presente relatório, examinam-se justamente os dados bimestralmente informados pelo Poder Executivo, com destaque para a revisão das estimativas de arrecadação de receitas primárias e da dívida pública, sem prejuízo da análise das informações apresentadas em periodicidade mensal pelo governo federal.

4. Ademais, o presente relatório tem o objetivo de apresentar novo risco fiscal identificado, bem como analisar a execução das despesas e as estimativas de benefícios tributários, financeiros e creditícios que tiveram seus valores atualizados.

5. O volume de recursos fiscalizados, que envolve o montante de despesas autorizadas até 30/7/2020 para enfrentamento da crise provocada pela Covid-19, equivale a R\$ 510,0 bilhões.

6. Estima-se que esta ação de controle tem o potencial de estimular o atendimento às disposições insculpidas na Constituição Federal, na Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar 101/2000 (LRF) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei 13.898/2019), bem como fornecer orientações tempestivas e aumentar a segurança dos gestores envolvidos na análise e na adoção das medidas de enfrentamento da Covid-19 e de seus efeitos sociais e econômicos.

2. EXAME TÉCNICO

2.1. Riscos Fiscais Potenciais

2.1.1. Risco 1: Criação e execução de despesas em desacordo com as regras do Orçamento de Guerra.

7. A Emenda Constitucional 106/2020 (EC 106/2020) instituiu o Regime Extraordinário Fiscal, Financeiro e de Contratações (REFFC) para enfrentamento da calamidade pública nacional decorrente da pandemia da Covid-19, também denominado Orçamento de Guerra.

8. O art. 1º da EC 106/2020 estabelece que o REFFC terá vigência durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Congresso Nacional. Isso significa que o REFFC possui vigência temporária, estando condicionada a sua aplicação ao período da calamidade pública.

9. Além do aspecto temporal de utilização das regras do REFFC, o art. 1º também precisou o limite material de aplicação das suas regras: o regime é aplicável apenas para atender necessidades decorrentes da pandemia e somente naquilo em que a urgência for incompatível com o regime regular.

10. O art. 3º, em linha com as regras do art. 1º, dispensou as medidas de combate à pandemia da observância das limitações legais 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, mas desde que a vigência e os efeitos das medidas ficassem restritos à duração da calamidade pública.

11. A exata delimitação das despesas que podem ser enquadradas nas regras do orçamento de guerra deve ser analisada e enfrentada de forma clara. A atuação antecipada das instâncias de controle é recomendável no presente caso, no seu papel de mitigar riscos e evitar desvios na gestão dos recursos do Orçamento de Guerra.

12. O REFFC foi criado com um propósito específico e bem delimitado: agilizar e facilitar a criação e execução de medidas de combate à pandemia. Qualquer tipo de medida ou ato que ultrapasse os limites impostos pelo regime extraordinário deve seguir o regime regular fiscal, financeiro e de contratações.

13. Posto isso, alguns pontos sobre a aplicação das regras do Orçamento de Guerra devem ser esclarecidos, notadamente aqueles relacionados à limitação temporal das medidas e à execução das dotações autorizadas: a) qual a duração máxima de uma despesa ou renúncia tributária criada com base no Orçamento de Guerra? b) qual o limite temporal para execução orçamentária de uma despesa do Orçamento de Guerra? c) os créditos extraordinários abertos com base no Orçamento de Guerra nos últimos quatro meses do exercício poderão ser reabertos e executados no exercício seguinte? e d) as restrições do Orçamento de Guerra abarcam os recursos federais com execução indireta por outros entes da federação?

14. Sobre o primeiro questionamento, a norma foi clara ao impedir a criação de despesas permanentes. Ora, se estamos falando de um regime extraordinário e temporário, não faz sentido suspender regras fiscais para a criação de despesas ou renúncias tributárias que impactarão, de forma intemporal, as finanças públicas.

15. Portanto, despesas consideradas permanentes não estão proibidas de serem criadas ou expandidas. Contudo, 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 o art. 167, § 1º, da CF/88.

16. No que concerne ao limite temporal para execução das dotações do Orçamento de Guerra, o art. 3º do REFFC suspende regras legais no que concerne à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental. Pelo texto constitucional, apesar de restringir os efeitos fiscais ao período da pandemia, o REFFC não alcança as etapas da execução da despesa, inclusive dos restos a pagar.

17. Assim sendo, 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.

18. Da mesma forma, a execução de novas despesas que venham a ser originadas em exercícios futuros não poderá ser financiada por meio de saldos de restos a pagar de dotações criadas com base no Orçamento de Guerra. Isso porque tal hipótese, além de ser incompatível com o REFFC, não está 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.

19. No que concerne à execução de dotações de créditos extraordinários abertos nos últimos quatro meses do exercício financeiro, não há óbice à reabertura desses créditos no exercício seguinte, nos termos do art. 167, § 2º, da CF/1988. Contudo, considerando que tais créditos foram abertos enquanto as regras do REFFC ainda estavam em vigor, a sua execução deve estar direcionada a cobrir as despesas que justificaram a sua abertura, ou seja, devem obediência às razões de fato e de direito justificadoras da sua abertura.

20. Registre-se que as restrições supramencionadas se estendem também àqueles recursos federais cuja efetiva execução esteja a cargo de estados, Distritos Federal e municípios. A mencionada delegação da execução de despesas é verificada com bastante frequência no que se refere aos recursos transferidos pela União por meio de transferências fundo a fundo, visando ao custeio de ações de saúde e assistência social.

21. Como se observará no item 2.2.1.1 deste relatório, há estimativa de que R\$ 33,9 bilhões sejam transferidos pela União em favor dos entes subnacionais, visando ao combate à pandemia. Não se incluem nesse montante os R\$ 76,2 bilhões a serem repassados aos entes subnacionais por força da MP 938/2020 e da LC 173/2020, sobre os quais se discute natureza jurídica desses valores (TC 024.304/2020-4, representação de relatoria do ministro Bruno Dantas). A depender da decisão de mérito, os recursos poderão ser fiscalizados também por órgãos federais, inclusive pelo TCU, ou apenas pelos órgãos pertencentes às estruturas dos entes subnacionais.

22. No entanto, não remanesce dúvida quanto à competência do TCU para fiscalizar os R\$ 33,9 bilhões inicialmente mencionados, a serem repassados aos entes subnacionais por meio de transferências fundo a fundo, visando ao custeio de despesas com saúde e assistência social.

23. É cediço que o art. 71, inciso VI, da CF/1988, estabelece que compete ao Tribunal de Contas da União fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a estado, ao Distrito Federal ou a município. Registre-se que a legislação infraconstitucional também já estabeleceu as balizas informando acerca da competência dos órgãos federais de controle para fiscalizar tais recursos, entre eles o Tribunal de Contas da União (Decreto 1.232/1994, por exemplo), além da reiterada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (por exemplo, ACOs 1.156/SP, RHC 98.564/DF e RE 196.982/PR). Com efeito, nessa situação enquadram-se os mencionados R\$ 33,9 bilhões, os quais são recursos de origem federal, a serem transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde e pelo Fundo Nacional de Assistência Social, e, conseqüentemente, a aplicação desses montantes será fiscalizada pelos órgãos federais de controle.

24. Superado o aparte quanto ao modelo de federalismo brasileiro e sua repercussão sobre a competência desta Corte de Contas para fiscalizar recursos repassados por meio de transferências fundo a fundo, é imperioso mencionar que os estados, Distrito Federal e municípios estão submetidos às mesmas regras a que os órgãos federais devem obediência quando da aplicação dos recursos repassados pela União, visando ao combate à pandemia.

25. Nessa esteira, o emprego do recurso extraordinariamente autorizado em razão da pandemia causada pela Covid-19 deve seguir os estritos meandros do Direito Financeiro, com destaque para a utilização dos recursos nas finalidades para as quais as despesas foram autorizadas, a observância do princípio da anualidade orçamentária, e, sobretudo, a irrestrita e integral observância do disposto no art. 3º da EC 106/2020, notadamente no que diz respeito à vedação de criação/majoração de despesas permanentes.

26. Por todo exposto, à luz do disposto no art. 1º da LC 101/2000 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, propõe-se 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 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.

27. Registre-se que o ME, por intermédio da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), encaminhou comentários dos gestores (peça 189), apresentando considerações e propostas de aperfeiçoamento no que se refere ao item ‘a’ da aludida recomendação, que, na medida do possível, foram incorporadas à análise da matéria e, por consequência, às propostas de encaminhamento. Quanto aos demais itens da citada recomendação, a Pasta ministerial optou por não apresentar comentários.

28. Ademais, cumpre informar que este Tribunal permanecerá vigilante quanto a eventuais indícios de irregularidades na execução orçamentária e financeira das ações voltadas ao combate da calamidade pública decorrente da pandemia de Covid-19 e de seus efeitos sociais e econômicos, podendo emitir alertas ao Poder Executivo com fundamento no art. 59, § 1º, inciso V, da LRF, bem como atuar diretamente nos casos concretos.

2.1.2. Riscos fiscais apontados no 1º e no 2º Relatórios de Acompanhamento

29. O 1º Relatório de Acompanhamento sobre as regras e impactos fiscais das medidas de enfrentamento da Covid-19 apontou os seguintes riscos fiscais: a) utilização de mecanismos para fuga ao Teto de Gastos; b) descumprimento do Teto de Gastos a partir de 2021, o qual, após ponderações do Ministério da Economia, passou a ser intitulado ‘significativa compressão das despesas discricionárias pelas despesas obrigatórias em 2021’; c) criação ou expansão de despesas

ou renúncias tributárias não relacionadas à Covid-19, com base no Orçamento de Guerra; d) elevação dos juros pagos pelo Tesouro Nacional na emissão de títulos públicos; e) redução acentuada da reserva de liquidez do Tesouro Nacional; f) aumento de despesas com a honra de garantias em operações de crédito; e g) desvinculação irregular de recursos da Lei Complementar 173/2020.

30. Já no 2º Relatório deste Acompanhamento, foram identificados outros quatro riscos fiscais: a) descumprimento da Regra de Ouro nos próximos exercícios; b) crescimento do estoque da dívida/PIB (tanto a DBGG, quanto a DLSP) e prolongamento do período de consolidação fiscal; c) insuficiência de recursos em fonte de livre aplicação; e d) comprometimento da programação financeira de exercícios futuros por restos a pagar decorrentes de créditos extraordinários abertos para enfrentamento da Covid-19.

31. Especificamente no que tange ao risco de descumprimento do Teto de Gastos a partir de 2021, o qual, após ponderações do Ministério da Economia, passou a ser intitulado ‘significativa compressão das despesas discricionárias pelas despesas obrigatórias em 2021’, verifica-se que o limite de despesas primárias da União para o exercício de 2021 será corrigido em 2,13%, variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) apurada entre julho de 2019 e junho de 2020, nos termos do art. 107, § 1º, inciso II, do ADCT. Dessa maneira, o Projeto de Lei Orçamentária 2021, que será encaminhado ao Congresso Nacional até 31/8/2020, deverá ser elaborado já considerando o novo limite de despesas primárias.

32. Deve-se atentar especificamente para os limites de despesas primárias do Poder Executivo, notadamente em razão da vocação constitucional desse Poder, o qual custeia as mais relevantes políticas públicas, como também é responsável por custear a despesa com maior volume de gastos da União: a Previdência Social. Nesse contexto, o Teto de Gastos do Poder Executivo federal em 2020 (R\$ 1.392,0 bilhões) será elevado, em 2021, a R\$ 1.421,6 bilhões (R\$ 1.392,0 bilhões corrigido por 2,13%), ou seja, uma variação de R\$ 29,6 bilhões.

33. Não é demais lembrar que, anualmente, por ocasião da apreciação das Contas do Presidente da República e de outros trabalhos no âmbito desta unidade técnica, há o necessário apontamento acerca da trajetória das despesas obrigatórias, as quais se elevam em ritmo mais acelerado que a correção do Teto de Gastos, o que, sob a égide do Novo Regime Fiscal, impõe a redução dos gastos não obrigatórios, as chamadas despesas discricionárias.

34. À guisa de exemplo, em 2019, os gastos com Benefícios Previdenciários (exemplo de despesa obrigatória) elevaram-se em R\$ 40,1 bilhões em relação a 2018 (conforme Resultado do Tesouro Nacional de julho de 2020), o que corresponde a uma variação positiva de 6,84%, ao passo que, nesse mesmo período, a correção do Teto de Gastos foi de 4,39%. Ou seja, o crescimento dessa despesa acima da correção do Teto de Gastos foi absorvido pela redução de despesas discricionárias.

35. Nesse mesmo rumo, encontram-se as despesas com pessoal e encargos sociais, que em 2019 se elevaram 5,06% em relação a 2018, índice superior à correção do Teto de Gastos no mesmo período. O efeito disso é a compressão das despesas discricionárias, o que pode inviabilizar o funcionamento da máquina estatal e/ou comprometer a execução de relevantes políticas públicas.

36. Não obstante, não se vislumbra, no curto prazo, perspectiva de redução de despesas obrigatórias. Cite-se, por exemplo, a despesa com compensação ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social (‘desoneração da folha de pagamentos’, tipo de despesa obrigatória), prevista para vigor até dezembro de 2020, mas que poderá ser prorrogada pelo Congresso Nacional. Por outro lado, observa-se sim a elevação de despesas obrigatórias, como por exemplo, o aumento de despesas com pessoal, seja pelo crescimento vegetativo da folha, ou, em alguns casos, pela concessão de reajustes a determinadas categorias de agentes públicos, como foi o caso das Polícias Civil e Militar do Distrito Federal (despesa não incluída no Teto de Gastos, mas que tem impacto negativo no resultado primário do Governo Central) e da reestruturação da carreira dos militares das Forças Armadas.

37. Soma-se a isso o possível transbordamento de despesas primárias obrigatórias para outros

exercícios, notadamente aquelas voltadas à assistência social. Sabe-se que a crise sanitária provoca efeitos nefastos à economia mundial. No caso do Brasil, os efeitos podem ser ainda mais severos, uma vez que o país vinha se recuperando de forte crise econômica e agora sofre com os efeitos da pandemia, com impacto direto no empobrecimento da população, o que poderá exigir maiores gastos na área de assistência social. Cite-se, por exemplo, a ampliação do Programa Bolsa Família, que pode acrescentar as despesas obrigatórias em, pelo menos, R\$ 3,0 bilhões, tendo em vista que em 2020 houve a expansão da abrangência do programa. Não se descartam outras medidas, uma vez que a incerteza causada pela pandemia pode acarretar resultados ainda mais nefastos à economia brasileira.

38. Sem embargo, o atual momento exige cautela dos diversos atores participantes do processo legislativo orçamentário. Se, de uma banda, exige-se a necessária manutenção de gastos em níveis razoáveis para o funcionamento do Estado e, sobretudo, para o atendimento dos mais vulneráveis, de outra, impõe-se o necessário e irrestrito atendimento do Teto de Gastos, o qual possibilitou o controle das despesas da União, alterando a trajetória da dívida pública, o que tem condão de produzir efeitos positivos sobre toda a sociedade brasileira.

2.2. Impactos fiscais das medidas de combate à Covid-19

2.2.1. Despesas orçamentárias

39. Até a data-base de 30/7/2020, a União alocou cerca R\$ 510,0 bilhões em dotações orçamentárias para o combate à pandemia causada pela Covid-19, dos quais R\$ 509,3 bilhões foram autorizados por medidas provisórias veiculando créditos extraordinários. A dotação residual (R\$ 0,7 bilhão) é proveniente de alterações orçamentárias promovidas por atos infralegais, por meio de remanejamento de dotações já autorizadas na Lei 13.978/2020, Lei Orçamentária Anual (LOA) para 2020.

40. Registre-se que, dos R\$ 510,0 bilhões, cerca de R\$ 105,5 bilhões foram autorizados após 29/6/2020, data em que se deu a conclusão da instrução atinente ao 2º relatório deste acompanhamento. Assim, entre 30/6/2020 e 29/7/2020, foram autorizados R\$ 105,5 bilhões adicionais, para custear as seguintes despesas:

- prorrogação da concessão do Auxílio Emergencial de Proteção Social a pessoas em situação de vulnerabilidade, nos termos da Lei 13.982/2020, que institui o referido auxílio no valor de R\$ 600,00 mensais (R\$ 101,6 bilhões);
- auxílio financeiro aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, referente ao apoio emergencial para o setor cultural, nos termos da Lei 14.017/2020 (R\$ 3,0 bilhões);
- despesas voltadas à área de saúde (R\$ 0,4 bilhão) e custeio de dispêndios das Pastas ministeriais que atuam no combate à pandemia (R\$ 0,3 bilhão); e
- auxílio emergencial às Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPIs), devido à pandemia da COVID-19, conforme dispõe a Lei 14.018/2020 (R\$ 0,2 bilhão).

41. A tabela a seguir evidencia os instrumentos legais que autorizaram as despesas para o combate à pandemia, bem como os respectivos valores das dotações:

Tabela 1: Despesas Orçamentárias alocadas ao combate da pandemia

R\$ milhões

Instrumento Legal	Finalidade	Valor
MP 921/2020	Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública	11
MP 924/2020	Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública	5.100
MP 929/2020	Bolsa Família e Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública	3.420
MP 935/2020	Benefício Emergencial - Manutenção de Emprego	51.642
MP 937/2020	Auxílio Emergencial - Pessoas em situação de vulnerabilidade	98.200
MP 939/2020	Auxílio Financeiro a Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios	16.000
MP 940/2020	Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública	9.444
MP 941/2020	Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública	2.114
MP 942/2020	Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública	639
MP 943/2020	Financiamento da folha de pagamentos	34.000
MP 947/2020	Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública	2.600
MP 949/2020	Transferência para a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE)	900
MP 953/2020	Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública	2.550
MP 956/2020	Auxílio Emergencial - Pessoas em situação de vulnerabilidade	25.720
MP 957/2020	Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública	500
MP 962/2020	Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública	419
MP 963/2020	Financiamento da Infraestrutura Turística Nacional	5.000
MP 965/2020	Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública	409
MP 967/2020	Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública	5.566
MP 969/2020	Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública	10.000
MP 970/2020	Auxílio Emergencial e Despesas do Ministério da Saúde	29.058
MP 972/2020	Prog. de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe)	15.900
MP 976/2020	Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública	4.489
MP 977/2020	FGC para Micro, Pequenas e Médias Empresas	20.000
MP 978/2020	Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios	60.189
MP 985/2020	Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública	300
MP 988/2020	Auxílio Emergencial - Pessoas em situação de vulnerabilidade	101.600
MP 989/2020	Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública	348
MP 990/2020	Apoio emergencial para o setor cultural - Lei 14.017/2020	3.000
MP 991/2020	Auxílio Emergencial às Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPIs)	160
Demais atos	Despesas dos Ministérios decorrentes do combate à pandemia	690
TOTAL		509.969

Fonte: Siop - Posição 30/7/2020.

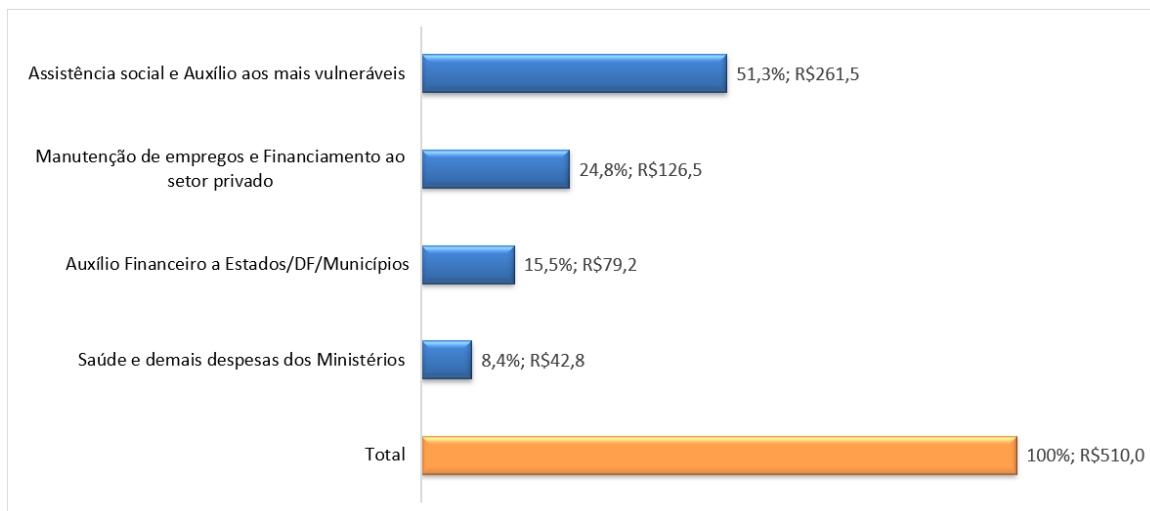
2.2.1.1. Alocação das dotações

42. A fim de melhor compreender a distribuição dos recursos, o gráfico a seguir apresenta a despesa destinada ao enfrentamento da calamidade pública segregada em quatro grandes eixos, por meio dos quais é possível compreender as áreas de atuação governamental e as prioridades definidas na esfera federal.

43. Tem-se que nenhuma das ações adotadas é estanque, reverberando seus efeitos para além da área imediatamente atendida. Não obstante, para fins de apresentação no presente relatório, a análise segrega as dotações nas seguintes áreas: i) assistência social e auxílio aos mais vulneráveis; ii) manutenção de empregos e financiamento ao setor privado; iii) auxílio financeiro a estados/Distrito Federal/municípios; e iv) saúde e demais despesas dos ministérios com combate à pandemia.

Gráfico 1: Distribuição das dotações

R\$ bilhões



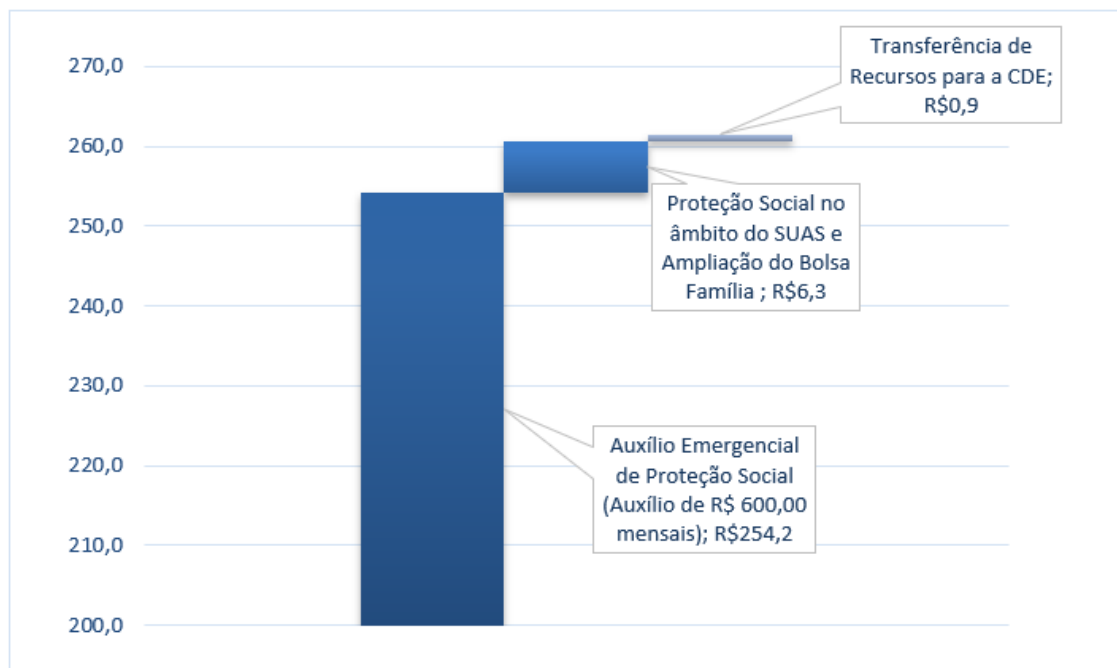
Fontes: Siop e Tesouro Gerencial - Posição 30/7/2020. Memória constante do Anexo I.

Despesas relacionadas à assistência social e auxílio aos mais vulneráveis

44. Do gráfico acima, depreende-se que as despesas voltadas a assistência social e auxílio aos mais vulneráveis (R\$ 261,5 bilhões) respondem por 51,3% de toda a dotação alocada para o combate à pandemia e seus efeitos, com destaque para os seguintes grupos: concessão do ‘Auxílio Emergencial de Proteção Social’; ‘Proteção Social no âmbito do SUAS e Ampliação do Bolsa Família’; e ‘Transferência de recursos para a CDE’, como se observa a seguir:

Gráfico 2: Dotações da Assistência Social e auxílio aos mais vulneráveis

R\$ bilhões



Fontes: Siop e Tesouro Gerencial - Posição 29/7/2020.

45. Percebe-se que a maior parcela do orçamento destinado a ações com assistência social e auxílio aos mais vulneráveis relaciona-se ao custeio de despesas com o ‘Auxílio Emergencial de Proteção Social’ (R\$ 254,2 bilhões). Registre-se que o Programa de Auxílio Emergencial (PAE) foi

inicialmente concebido para vigor por três meses, com base na Lei 13.982/2020, regulamentada pelo Decreto 10.316/2020. No entanto, dada a extensão dos efeitos da pandemia, o Poder Executivo federal, por meio do Decreto 10.412/2020, prorrogou por mais dois meses o pagamento do ‘Auxílio Emergencial de Proteção Social’.

46. De acordo com o Parecer de Mérito 9/2020, do Gabinete do Ministério da Cidadania (peça 152, p. 13-16), o pagamento do ‘Auxílio Emergencial de Proteção Social’ tem custo mensal aproximado de R\$ 50,8 bilhões. Dessa maneira, a prorrogação do PAE por mais dois meses tem impacto primário adicional de R\$ 101,6 bilhões. De forma global, o pagamento de cinco meses do PAE poderá custar cerca de R\$ 254,8 bilhões.

47. Essa despesa representa o maior gasto da União no que se refere às medidas de combate à pandemia. Isoladamente, os R\$ 254,8 bilhões representam cerca de 17,21% de total de despesas primárias inicialmente previstas na LOA 2020 (R\$ 1.479,5 bilhões). Comparativamente às demais despesas primárias constantes da LOA 2020 e considerando a metodologia adotada para a mensuração da Necessidade de Financiamento do Governo Central (conforme dados do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre de 2020 (peça 190, p. 83), o PAE representa o 3º maior dispêndio primário da União, cujo impacto primário é superado apenas por despesas com Benefícios Previdenciários (R\$ 677,7 bilhões) e com Pessoal e Encargos Sociais (R\$ 322,4 bilhões).

48. Já a ‘Transferência de recursos para a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE)’ visa subsidiar a modicidade de tarifas, com a finalidade de garantir o fornecimento de energia elétrica aos consumidores finais de baixa renda. Nesses termos, o Poder Executivo, por meio da edição da MP 949/2020, abriu crédito extraordinário, no valor de R\$ 900 milhões, acrescentando o volume de dotações já existentes na LOA 2020 (R\$ 927 milhões). Assim, o valor atualmente consignado na ação orçamentária ‘00NY - Transferência de Recursos para a Conta de Desenvolvimento Energético’ é de R\$ 1,8 bilhão.

49. Além do ‘Auxílio Emergencial de Proteção Social’ e da ‘Transferência de recursos para a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE)’, o governo federal destinou R\$ 6,3 bilhões para ações voltadas à proteção social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (R\$ 3,3 bilhões) e do Programa Bolsa Família (R\$ 3,0 bilhões). Em relação ao relatório anterior, houve acréscimo de R\$ 160,0 milhões, destinados ao pagamento de auxílio emergencial às Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPIs), devido à pandemia da Covid-19, decorrente da Lei 14.018/2020.

50. Especificamente em relação ao Programa Bolsa Família (PBF), no 2º relatório deste acompanhamento, verificou-se que significativa parte das dotações originárias da LOA 2020 não seriam utilizadas, tendo em vista que o Auxílio Emergencial de Proteção Social substituiu temporariamente o PBF. No entanto, para custear despesa do PBF, o Ministério da Cidadania utilizava concomitantemente créditos da LOA 2020 e dotação extraordinária autorizada pela MP 929/2020.

51. Registre-se que abertura de crédito extraordinário para o custeio do PBF (MP 929/2020) se deu em momento anterior à instituição do Auxílio Emergencial de Proteção Social. Dessa maneira, à época da edição da mencionada medida provisória, verificavam-se presentes os requisitos constitucionais exigidos para abertura de créditos extraordinários. No entanto, após a instituição do Auxílio Emergencial de Proteção Social, com a consequente redução da execução de despesas com PBF, as dotações da LOA 2020, tornaram-se suficientes para custear todas as despesas até o fim do exercício.

52. Para além da prescindibilidade da dotação adicional extraordinária, ocorre que a realização de despesas primárias veiculadas por créditos extraordinários, em detrimento de dotações da LOA, gera espaço fiscal artificial no Teto de Gastos (EC 95/2016). Isso porque a EC 95/2016 exclui as despesas autorizadas por créditos extraordinários do cômputo do limite de despesas primárias da União. Assim, ao executar precipuamente dotações extraordinárias na ação 8442 (Programa Bolsa Família), em detrimento da orçamentação da LOA 2020, gerava-se espaço fiscal artificial no Teto de Gastos, sem que, de fato, houvesse redução global de despesas.

53. Diante de tal achado, no 2º relatório do presente acompanhamento, a equipe de fiscalização propôs recomendação de que se utilizassem precipuamente as dotações da LOA 2020, para, posteriormente, e se necessário for, utilizar as dotações veiculadas pela MP 929/2020. Nesse sentido, por meio do Acórdão 2.026/2020-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Bruno Dantas, foi proferida a seguinte recomendação:

9.1. recomendar ao Ministério da Economia, com fundamento nos pressupostos basilares insculpidos na EC 95/2016 e nos preceitos da gestão fiscal responsável insculpidos no art. 1º da Lei Complementar 101/2000, em conformidade com o art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que eventual utilização do espaço fiscal no Teto de Gastos proveniente de cancelamentos de dotações promovidos pelas Medidas Provisórias 924, 941, 942 e 967, todas de 2020, ou de economia de recursos na ação orçamentária 8442 da LOA 2020 em face os efeitos da Lei 13.982/2020, alterada pela Lei 13.998/2020, seja direcionada exclusivamente ao custeio de despesas com o enfrentamento do contexto da calamidade relativa à pandemia de Covid-19 e de seus efeitos sociais e econômicos e que tenham a mesma classificação funcional da dotação cancelada ou substituída;

54. Frise-se que tal recomendação, especificamente no que se refere à utilização de recursos destinados ao PBF, buscou priorizar a utilização de recursos da ação 8442 consignados na LOA 2020 e ordinariamente computados no Teto de Gastos. No entanto, constatada a insuficiência de dotações ordinárias da LOA 2020, notadamente em cenário com significativo impacto sobre os mais vulneráveis, poderá o Ministério da Cidadania tornar a utilizar dotação não ordinária.

55. Sobre o tema, o Ministério da Cidadania, informou que, diante da diminuição dos valores para custeio das famílias que permaneceram no programa nos meses de vigência do Auxílio Emergencial, avalia-se 'que o cumprimento das metas de atendimento inicialmente previstas para Bolsa Família em 2020 pode ser custeado com os recursos advindos da autorização ordinária emitida pelo Congresso Nacional por intermédio da Lei de Orçamento Anual de 2020'.

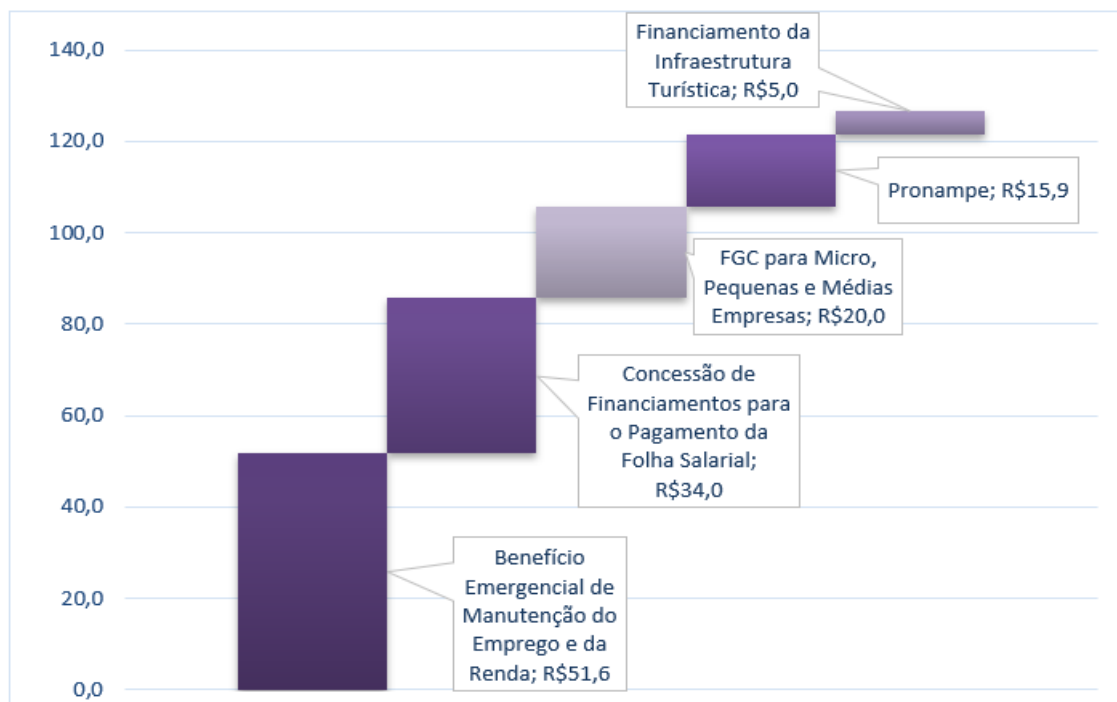
Despesas relacionadas à manutenção de emprego e ao financiamento do setor privado

56. A segunda maior despesa alocada ao combate à crise está relacionada às ações voltadas à manutenção de empregos e ao financiamento do setor privado, perfazendo o total de R\$ 126,5 bilhões, o que corresponde a 24,8% do montante de dotações alocadas ao combate à pandemia e seus efeitos.

57. Registre-se que, entre a elaboração do 2º relatório deste trabalho de acompanhamento e o dia 30/7/2020, não houve alteração no volume de dotações alocadas às ações voltadas à manutenção de empregos e ao financiamento do setor privado. A distribuição de recursos nesse grande grupo é a seguinte:

Gráfico 3: Dotações relacionadas à manutenção de emprego e ao financiamento do setor privado

R\$ bilhões



Fontes: Siop e Tesouro Gerencial - Posição 30/7/2020.

58. Esse grande grupo abarca as seguintes medidas: concessão do ‘Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e Renda’ (R\$ 51,6 bilhões); concessão de ‘Financiamento para o Pagamento da Folha Salarial’ (R\$ 34,0 bilhões); ‘Integralização de cotas no Fundo Garantidor de Operações para o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe)’, no valor de R\$ 15,9 bilhões; e ‘Financiamento da Infraestrutura Turística Nacional’ (R\$ 5,0 bilhões).

59. A maior despesa desse grupo, o ‘Benefício Emergencial de Manutenção de Empregos’ (R\$ 51,6 bilhões), originou-se a partir da edição da MP 936/2020, a qual estabeleceu a possibilidade de suspensão dos contratos de trabalho e a redução proporcional de jornada de trabalho e de salário. Essas medidas visam à conservação dos empregos no país, por meio da concessão do citado benefício ao trabalhador, desonerando total ou parcialmente o empregador do pagamento da folha salarial. Por sua vez, a dotação para custear essa política pública foi autorizada pela MP 935/2020.

60. De acordo com a MP 936/2020, o programa que instituiu o ‘Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e Renda’ possibilitava a redução proporcional de jornada de trabalho e salário pelo prazo de até noventa dias e de suspensão dos contratos de trabalho por até sessenta dias. No entanto, a citada MP foi convertida na Lei 14.020/2020, a qual facultou ao Poder Executivo a prorrogação dos acordos de redução proporcional de jornada de trabalho e salário e de suspensão do contrato de trabalho.

61. Nesse contexto, o Poder Executivo editou o Decreto 10.422, de 13/7/2020, que prorroga os prazos para celebrar os acordos de redução proporcional de jornada e de salário e de suspensão temporária do contrato de trabalho e para efetuar o pagamento dos benefícios emergenciais de ‘Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e Renda’. Conforme o art. 2º do Decreto 10.422/2020, o prazo máximo para celebrar acordo de redução proporcional da jornada de trabalho e de salário fica acrescido de trinta dias, de modo a completar o total de 120 dias. Já o art. 3º do mesmo decreto estabelece que o prazo máximo para celebrar acordo de suspensão temporária do contrato de trabalho fica acrescido de sessenta dias, de forma a completar o total de 120 dias.

62. Mesmo com a prorrogação do prazo de concessão do ‘Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e Renda’, não foi necessária a suplementação orçamentária visando ao custeio dessa despesa adicional, uma vez que a dotação autorizada pela MP 935/2020 (R\$ 51,6 bilhões) mostrou-se suficiente para custear essa despesa adicional, notadamente tendo em vista que, à data da edição do Decreto 10.422, de 13/7/2020, os pagamentos no âmbito desse programa não ultrapassavam 31% da dotação total.

63. Já a concessão de ‘Financiamento para o Pagamento da Folha Salarial’ consiste em medida também relacionada à manutenção de empregos no Brasil, que, segundo a exposição de motivos que acompanha a Medida Provisória 943/2020, tem o ‘intuito de possibilitar a celebração de operações de crédito com empresários, sociedades empresariais e cooperativas, cujo escopo abrange as pequenas e médias empresas (PMEs), a fim de garantir remuneração de seus respectivos empregados’. Já o Pronampe, conforme a exposição de motivos que acompanha a MP 972/2020, destina recursos necessários ao financiamento de micro e pequenos empresários, visando à manutenção de empregos no Brasil.

64. Por fim, as dotações alocadas ao financiamento da infraestrutura turística nacional somam R\$ 5,0 bilhões, e que segundo a Exposição de Motivos que acompanhou a MP 963/2020, visa à ‘concessão de financiamento ao setor de turismo, a fim de amenizar os impactos econômicos causados pela situação de emergência em saúde pública, decorrente do Coronavírus (Covid-19)’. Registre-se que, por meio do Acórdão 1.557/2020-TCU-Plenário, autorizou-se a realização de oitiva do Ministério da Economia e da Casa Civil da Presidência da República, para que apresentassem elementos capazes de demonstrar que os créditos aprovados pela Medida Provisória 963/2020 estão destinados ao atendimento da crise provocada pela Covid-19 e, sobretudo, que atendem aos requisitos de urgência e imprevisibilidade. A análise da mencionada oitiva foi realizada no item 2.3 deste relatório.

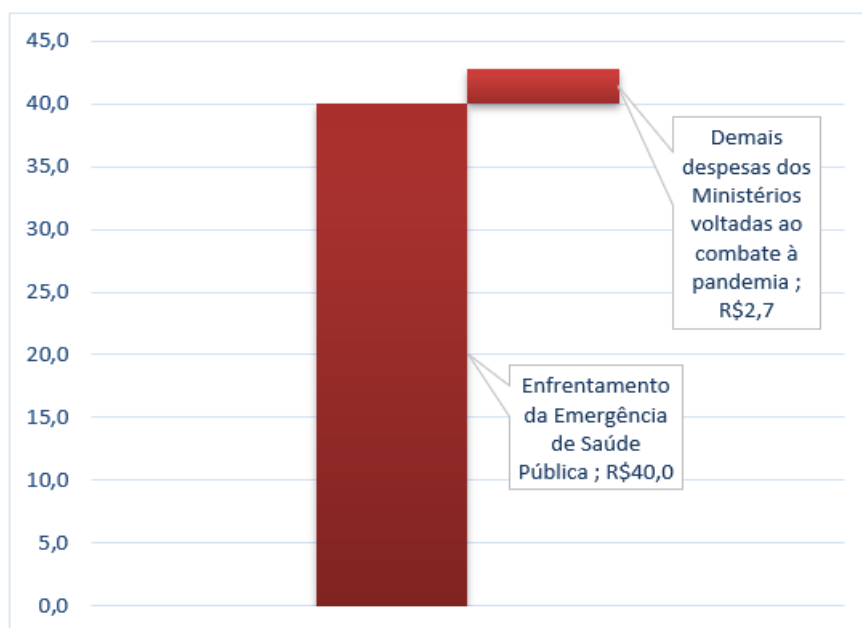
Despesas diretamente relacionadas à saúde e ao funcionamento dos respectivos ministérios diretamente envolvidos no combate à pandemia

65. Neste grupo estão inseridas as despesas relacionadas à função Saúde e demais dispêndios no âmbito dos ministérios envolvidos diretamente no combate à pandemia. Dessa maneira, essas despesas contam com R\$ 42,8 bilhões, que representam cerca de 8,4% do total de despesas destinadas ao combate à Covid-19, tendo como base as despesas autorizadas até 30/7/2020. Comparativamente ao 2º relatório deste acompanhamento, houve acréscimo de dotações no valor R\$ 0,7 bilhão, sendo R\$ 0,3 bilhão em despesas na função Saúde e R\$ 0,4 bilhão destinados aos ministérios diretamente envolvidos no combate à pandemia.

66. Do valor total, cerca de 93,6% (ou R\$ 40,0 bilhões) estão alocados exclusivamente à função Saúde. Os demais R\$ 2,7 bilhões estão concentrados mormente em despesas no âmbito de pastas que atuam diretamente no combate à pandemia, como, por exemplo, os Ministérios da Justiça e Segurança Pública, da Defesa e da Ciência, Tecnologia e Inovações:

Gráfico 4: Dotações destinadas à saúde e ao funcionamento dos Ministérios envolvidos no combate à pandemia

R\$ bilhões



Fontes: Siop e Tesouro Gerencial - Posição 30/7/2020.

67. Como mencionado nos relatórios anteriores, significativa parcela dos valores alocados à saúde não serão efetivamente executados pela União, mas sim por estados, Distrito Federal e municípios.

68. Dos R\$ 40,0 bilhões, conforme classificadores orçamentários informados no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), cerca de R\$ 7,6 bilhões serão repassados a estados e ao Distrito Federal e R\$ 23,6 bilhões, a municípios, essencialmente, por meio de transferências fundo a fundo, efetivadas pelo Fundo Nacional de Saúde.

69. Assim, caberá à União aplicar diretamente cerca de R\$ 8,9 bilhões, os quais foram alocados ao Ministério da Saúde (R\$ 8,5 bilhões) e ao Ministério da Educação (R\$ 0,4 bilhão). Registre-se que tais informações consideram os dados orçamentários em 30/7/2020. Todavia, admitem-se eventuais alterações nos valores acima elencados, decorrentes da própria dinâmica orçamentária, balizada pela LDO 2020, LOA 2020 e demais normas do Direito Financeiro.

Despesas com auxílio financeiro aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios

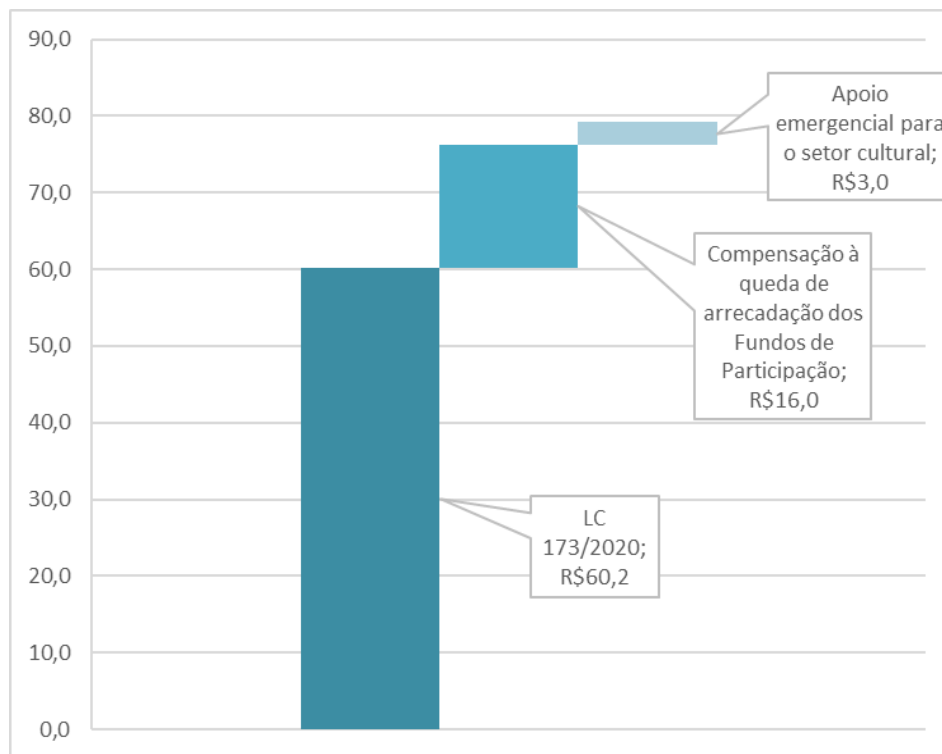
70. Por fim, o grupo ‘Auxílio Financeiro aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios’ refere-se às despesas orçamentárias autorizadas com a finalidade de repassar recursos aos entes subnacionais, no total de R\$ 79,2 bilhões, ou 15,5% da dotação total.

71. Comparativamente aos dados constantes do último relatório deste acompanhamento, houve majoração das dotações no valor de R\$ 3,0 bilhões, destinados ao auxílio financeiro aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, a fim de custear o apoio emergencial para o setor cultural, nos termos da Lei 14.017/2020.

72. Nesse contexto, as despesas desse grande grupo estão assim subdivididas: i) R\$ 16,0 bilhões, limitados a R\$ 4,0 bilhões por quatro meses, destinados a compensações da União em favor dos entes subnacionais face a queda de arrecadação em decorrência da pandemia; ii) R\$ 60,2 bilhões a serem repassados aos estados, municípios e ao Distrito Federal, por força da LC 173/2020; e iii) R\$ 3,0 bilhões a título de auxílio financeiro aos entes subnacionais para custear o apoio emergencial para o setor cultural, nos termos da Lei 14.017/2020, como se observa a seguir:

Gráfico 5: Dotações destinadas ao auxílio financeiro a estados/DF/municípios

R\$ bilhões



Fonte: Siop - Base 30/7/2020.

73. Conforme previsão contida na LC 173/2020, dos R\$ 60,2 bilhões autorizados, R\$ 10,0 bilhões devem ser aplicados em ações de saúde e assistência social, sendo que os estados e o Distrito Federal receberão R\$ 7,0 bilhões e os municípios, R\$ 3,0 bilhões. Registre-se que, para fins de apresentação neste relatório, os valores autorizados pela LC 173/2020, a serem aplicados especificamente em ações de saúde e de assistência social, foram contabilizados apenas no grupo 'Auxílio financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios', a fim de evitar dupla contagem.

74. Os demais R\$ 50,2 bilhões autorizados pela sobredita lei complementar são de livre aplicação, cabendo aos estados e ao Distrito Federal R\$ 30,2 bilhões, e aos municípios, os R\$ 20,0 bilhões restantes. A distribuição dos recursos não destinados à saúde e à assistência social aos estados e ao Distrito Federal (R\$ 30,2 bilhões) obedecerá a distribuição proposta na LC 173/2020, a qual é replicada no Anexo V deste relatório. Já os valores a serem transferidos aos municípios serão distribuídos na proporção estabelecida pela mesma regra, com a exclusão do Distrito Federal, e, em cada estado, de acordo com a população de cada município.

75. Nesse contexto, convém destacar o valor global alocado em favor dos entes subnacionais especificamente para o enfrentamento da pandemia e seus efeitos. Assim, o montante a ser repassado aos entes subnacionais pode alcançar cerca de R\$ 113,1 bilhões, sendo que R\$ 79,2 bilhões se referem às despesas no grupo 'Auxílio financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios' e R\$ 33,9 bilhões, às transferências fundo a fundo nas áreas de saúde e assistência social. A tabela a seguir evidencia o valor a ser destinado a estados, Distrito Federal e municípios, dentro dos grandes grupos de despesas:

Tabela 2: Despesas autorizadas em favor dos entes subnacionais

R\$ bilhões

Ente	Despesa	Valor
Estados e Distrito	Auxílio Financeiro (LC 173, MP 938/2020 e apoio ao setor artístico)	46,3

Federal	Saúde - Transferências fundo a fundo	7,6
	Assistência Social e outros - Transf. fundo a fundo	0,4
	Total Estados e DF (I)	54,3
Municípios	Auxílio Financeiro (LC 173, MP 938/2020 e apoio ao setor artístico)	32,9
	Saúde - Transferências fundo a fundo	23,6
	Assistência Social - Transferências fundo a fundo	2,3
	Total Municípios (II)	58,8
Total Estados/DF/Municípios (III) = (I) + (II)		113,1

Fonte: Siop - Base: 30/7/2020 - Orçamentos da assistência social e da saúde foram obtidos por meio da consulta às dotações gravadas nas seguintes modalidades: 30 - Transferências a Estados e ao DF; 31 - Transferências a Estados e ao DF, Fundo a Fundo; 40 - Transferências a Municípios; e 41 - Transferências a Municípios, Fundo a Fundo.

76. Verifica-se que as dotações autorizadas em favor dos estados e do Distrito Federal poderão alcançar cerca de R\$ 54,3 bilhões, sendo R\$ 46,3 bilhões a título de auxílio financeiro e R\$ 8,0 bilhões, em transferências fundo a fundo. Já os municípios poderão receber até R\$ 58,8 bilhões, sendo R\$ 32,9 bilhões de auxílios financeiros e R\$ 25,9 bilhões por meio de transferências fundo a fundo.

77. Na apresentação ‘Acompanhamento do Suporte aos Entes Federados’ (peça 191, p.4), o Ministério da Economia informa que, nos seis primeiros meses de 2020, os estados e o Distrito Federal tiveram queda de receitas no montante de R\$ 7,1 bilhões, considerando apenas a arrecadação do ICMS e do IPVA. Como medida mitigadora desses efeitos, entre março e junho, a União transferiu cerca de R\$ 14,1 bilhões aos estados e ao Distrito Federal, sendo R\$ 4,8 bilhões por meio da MP 938/2020, e R\$ 9,2 bilhões, por meio da LC 173/2020. Assim, em termos globais, o auxílio da União vem compensando a perda de arrecadação dos estados.

78. De forma segregada, a mesma apresentação do Ministério da Economia (peça 191, p. 5) informa que, até junho de 2020, as medidas de suporte da União não foram capazes de compensar a perda de arrecadação de apenas seis estados: Ceará, Minas Gerais, Pernambuco, Paraná, Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte. No entanto, estima-se que, a partir de julho de 2020, o suporte da União compense integralmente a perda de arrecadação em todos os estados e Distrito Federal, uma vez que a maior parcela do auxílio financeiro estabelecido pela LC 173/2020 (75% do total, ou seja, R\$ 27,7 bilhões) será transferida aos entes federativos nos meses de julho, agosto e setembro de 2020. Rememore-se que a LC 173/2020 previu transferências mensais de recursos aos entes federativos a partir de junho de 2020. Dessa maneira, até junho de 2020, apenas uma parcela do auxílio financeiro previsto pela LC 173/2020 foi depositada em favor dos estados e do Distrito Federal.

2.2.1.2. Fontes de Financiamento e Impacto Fiscal das despesas orçamentárias

79. O orçamento alocado às medidas de enfrentamento da Covid-19 alcança o montante de R\$ 510,0 bilhões até 30/7/2020, resultando em impacto primário adicional de R\$ 496,1 bilhões em relação às dotações da LOA 2020. A diferença (R\$ 13,9 bilhões) entre as dotações autorizadas e o impacto primário adicional se deve a dois fatores: autorização de despesas financeiras (R\$ 5 bilhões), as quais não impactam o resultado primário; e autorização de despesas para o combate à pandemia valendo-se do cancelamento de dotações originárias da LOA 2020 (R\$ 9,0 bilhões), como se observa a seguir:

Tabela 3: Fontes de financiamento e impacto primário adicional das despesas com combate à pandemia

R\$ milhões

Despesas	Fonte de Financiamento				Despesa Total (V) = (I) + (II) + (III) + (IV)	Impacto Primário adicional (VI) = (Despesa Primária Total) - (IV)
	Cancel. de dotações Financeiras (I)	Superávit de Exercícios Anteriores (II)	Operações de Crédito (III)	Cancel. de dotações Primárias (IV)		
Despesa Total (1.Despesa Primária + 2. Despesa Financeira)	164.415	93.125	243.531	8.898	509.969	Não se aplica
1. Despesas com impacto primário	164.415	88.125	243.531	8.898	504.969	496.071
1.1 Assistência Social e auxílio aos mais vulneráveis	98.200	32.868	130.320	50	261.438	261.388
1.2 Saúde e demais despesas dos Ministérios	11	19.820	14.122	8.848	42.800	33.953
1.3 Manut. de empregos e Financ. ao setor privado	50.204	35.438	35.900	0	121.542	121.542
1.4 Auxílio a Estados/DF/Municípios	16.000	0	63.189	0	79.189	79.189
2. Despesas Financeiras	0	5.000	0	0	5.000	Não se aplica
2.1 Manut. de empregos e Financ. ao setor privado	0	5.000	0	0	5.000	Não se aplica

Fontes: Siop - Posição 30/7/2020 e Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) 2º e 3º Bimestres 2020 - *Em que pese a despesa com Financiamento da Folha Salarial seja considerada financeira (RP 0), excepcionalmente, o Poder Executivo federal, considerou o mencionado dispêndio como uma despesa primária, como se observa no RARDP do 2º bimestre de 2020 (peça 99). Detalhamento das fontes de recursos por ato autorizativo constante do Anexo III deste relatório.

80. Observe-se que as receitas derivadas de operações de crédito constituem a principal fonte de financiamento das despesas voltadas ao combate da pandemia (R\$ 243,5 bilhões, ou 47,8% do total de despesas), ou seja, recursos diretamente relacionados ao endividamento custeiam quase metade das ações de combate à pandemia. Registre-se que, para custear as primeiras medidas de combate à crise, o Poder Executivo utilizou precipuamente fontes relacionadas ao cancelamento de dotações financeiras e ao superávit de exercícios financeiros anteriores. Posteriormente, esgotadas essas fontes de recursos não relacionadas diretamente à emissão de títulos públicos, o Poder Executivo valeu-se de operações de crédito para financiar as novas despesas para o combate à pandemia.

81. Essa estratégia possibilitou a redução da utilização de recursos derivados de operações de crédito, minorando, assim, a necessidade de emissão de títulos públicos. Do contrário, o volume de títulos colocados em mercado pelo Tesouro Nacional seria ainda mais elevado, podendo impactar o comportamento dos diferentes agentes econômicos, como também sensibilizar os preços dos títulos públicos, o que poderia refletir-se em dificuldades ao financiamento do déficit primário da União.

2.2.1.3. Execução das despesas orçamentárias

82. A tabela a seguir evidencia a execução da despesa seguindo a lógica da segregação das despesas em quatro grandes grupos.

Tabela 4: Execução da despesa

R\$ bilhões

DESPESAS	DOTAÇÃO ATUAL (A)	EMPENHADO (B)	LIQUIDADO (C)	PAGO (D)	% PAGO (D) / (A)
1. Assistência social e auxílio aos mais vulneráveis	261,5	204,4	170,8	170,8	65,3%
1.1 Auxílio Emergencial de Proteção Social	254,2	197,9	167,4	167,4	65,8%
1.2 Transferência de Recursos para a CDE	0,9	0,9	0,9	0,9	100,0%
1.3 Proteção Social e Ampliação do Bolsa Família	6,3	5,6	2,5	2,5	39,2%
2. Manut. de empregos e financiamento ao setor privado	126,5	107,2	56,2	56,2	44,4%
2.1 Concessão de Financiamentos para o Pagamento da Folha Salarial	34,0	34,0	17,0	17,0	50,0%
2.2 Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda	51,6	51,5	17,9	17,9	34,6%
2.3 Pronampe	15,9	15,9	15,9	15,9	100,0%
2.4 FGC para Micro, Pequenas e Médias Empresas	20,0	5,0	5,0	5,0	25,0%
2.5 Financiamento da Infraestrutura Turística	5,0	0,8	0,4	0,4	7,8%
3. Auxílio a Estados/DF/Municípios	79,2	76,2	39,9	39,9	50,4%
3.1 LC 173/2020	60,2	60,2	30,1	30,1	50,0%
3.2 Compensação à queda de arrecadação dos Fundos de Participação	16,0	16,0	9,9	9,9	61,7%
3.3 Apoio emergencial para o setor cultural	3,0	0,0	0,0	0,0	0,0%
4. Saúde e demais despesas dos Ministérios	42,8	30,5	19,8	19,6	45,7%
4.1 Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública	40,0	29,1	19,1	18,9	47,2%
4.2 Demais despesas dos Ministérios voltadas ao combate à pandemia	2,7	1,3	0,7	0,7	24,6%
Total Geral	510,0	418,3	286,7	286,5	56,2%

Fonte: Siop Acesso Público - Posição 30/7/2020.

83. Verifica-se que, da dotação total consignada às ações de combate à Covid-19 (R\$ 510,0 bilhões), foram empenhados R\$ 418,3 bilhões, o que corresponde a cerca de 82,0% do total. Em que pese as despesas empenhadas indicarem minimamente a atuação da Administração, essa métrica não se mostra tão adequada em um contexto emergencial, em que há urgência na efetiva entrega de recursos e serviços à população. Dessa maneira, de forma geral, os valores liquidados e pagos mostram-se mais adequados para o exame a seguir.

84. No grupo ‘Assistência Social e auxílio aos mais vulneráveis’, cujas dotações (R\$ 261,5 bilhões) correspondem à maior parcela dos gastos destinados ao combate à pandemia e a seus efeitos, até 30/7/2020, foram efetivamente pagos R\$ 170,8 bilhões, o que corresponde a 65,3% do valor autorizado até essa mesma data.

85. Registre-se que, nesse mesmo grupo, inserem-se as despesas pagas a título de ‘Auxílio Emergencial de Proteção Social’, com base na Lei 13.982/2020, regulamentada pelo Decreto 10.316/2020, que estabelece a concessão de três parcelas de R\$ 600,00 àqueles beneficiários em situação de vulnerabilidade, em razão da crise econômica decorrente da pandemia. Especificamente em relação à execução dessa despesa, da dotação total (R\$ 254,2 bilhões), já foram empenhados R\$ 197,9 bilhões e pagos R\$ 167,4 bilhões, até o dia 30/7/2020.

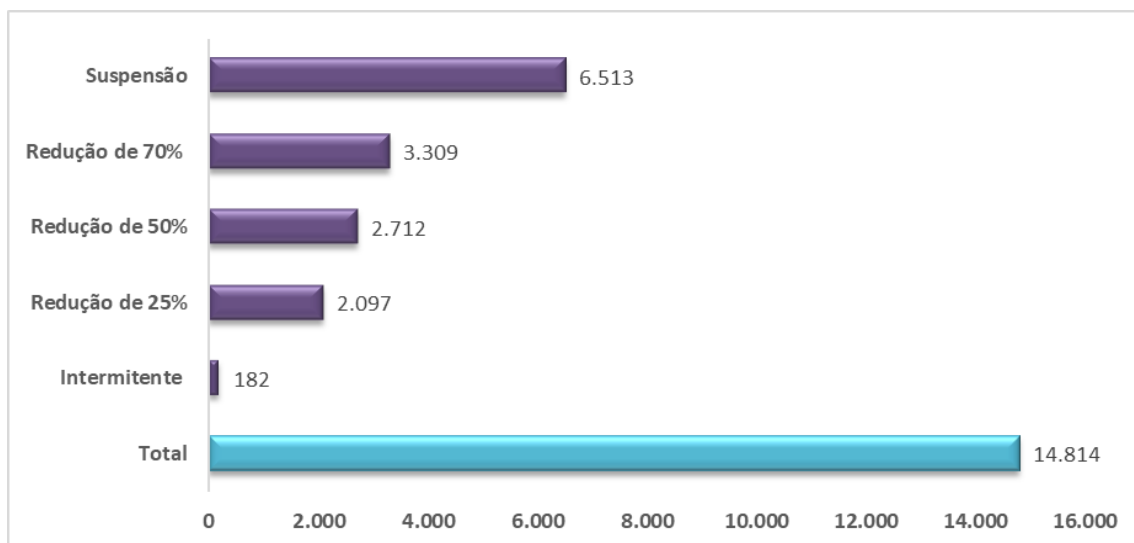
86. Ainda neste primeiro grande grupo, convém ressaltar que o item ‘1.3 - Proteção Social e ampliação do Bolsa Família’ possui R\$ 3,0 bilhões autorizados como créditos extraordinários para o custeio do Programa Bolsa Família (MP 929/2020). No entanto, posteriormente, com a edição da Lei 13.982/2020, alterada pela Lei 13.998/2020, uma parcela das pessoas assistidas pelo Programa Bolsa Família deixou de receber esse benefício, para ser incluída no Programa de Auxílio Emergencial. Como resultado, houve redução das despesas com o Bolsa Família (ação orçamentária 8442), o que explica parcialmente o reduzido volume de despesas pagas no item ‘1.3 - Proteção Social e ampliação do Bolsa Família’.

87. No segundo grande grupo representado na tabela acima, dispêndios com ações voltadas à manutenção de empregos e ao financiamento ao setor privado, as despesas pagas (R\$ 56,2 bilhões) alcançam 44,4% das dotações alocadas ao grupo. O mencionado grupo abarca uma relevante medida visando à manutenção de empregos: o ‘Benefício Emergencial de Manutenção de Emprego e da Renda’, que possibilitou a suspensão dos contratos de trabalho e a redução proporcional de jornada de trabalho e de salário.

88. Em termos de resultado da política pública, no sítio do Ministério da Economia (<<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoieYzYmM1MzEtYjExYi00NzMyLWFhM2YtYTdmNDRjYzA4ZTdmIiwidCI6ImNmODdjOTA4LTRhNjUtNGRlZS05MmM3LTExZWExZWE2MTVjNjMyZSIsImMiOiR9/>> consulta em 31/7/2020), há a informação de que foram celebrados cerca de 14,8 milhões de acordos, dos quais, cerca de 44% referem-se à suspensão do contrato de trabalho, e os demais 56% estão fortemente concentrados em redução proporcional de jornada e de salário, como se verifica a seguir:

Gráfico 6: Números de acordos de suspensão dos contratos de trabalho e de redução proporcional de jornada de trabalho e de salário

Em milhares



Fonte: Ministério da Economia - Posição: 27/7/2020

89. No que tange à execução da despesa para custear a aludida política pública, dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do governo federal (Siafi) informam que, até 28/7/2020, já haviam sido pagos cerca de R\$ 17,9 bilhões a título de ‘Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e Renda’, o que representa cerca de 30% do total de dotações alocadas ao custeio do programa.

90. As demais despesas abarcadas no grupo ‘Manutenção de Empregos e Financiamento ao setor privado’ têm por característica transferências de recursos da União em favor de instituições financeiras, que operacionalizam as políticas de financiamento ao setor privado. Cite-se, por exemplo, a ‘Concessão de Financiamentos para o Pagamento da Folha Salarial’, cuja dotação alcança R\$ 34,0 bilhões, dos quais foram pagos R\$ 17,0 bilhões. No entanto, esse valor evidencia o montante que foi repassado pela União ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), responsável pela operacionalização da política de financiamento, e não necessariamente se traduz no valor que foi captado por empresas beneficiárias da política pública na ‘ponta da linha’.

91. No terceiro grande grupo de medidas, ‘Auxílio a estados/Distrito Federal/municípios’, dos R\$ 79,2 bilhões alocados às respectivas ações, foram pagos cerca de R\$ 39,9 bilhões (50,4% do total). Convém assinalar que duas medidas incluídas nesse grupo (R\$ 60,2 bilhões derivados da LC 173/2020 e R\$ 16,0 bilhões decorrentes da edição da MP 938/2020) possuem cronograma mensal de pagamento. Nesse sentido, a despesa paga mostra-se compatível com os prazos previstos na legislação que autorizou o gasto.

92. Já os demais R\$ 3,0 bilhões autorizados para transferência de recursos da União em favor dos entes subnacionais, os quais deverão financiar ações de apoio ao setor artístico-cultural, por força da Lei 14.017/2020, não possuem cronograma de execução, tendo em vista que o dispositivo aprovado pelo Parlamento, estabelecendo prazo máximo de quinze dias para o repasse a contar da publicação da aludida lei, foi vetado pelo Presidente da República. Não obstante, a dotação necessária para custear a despesa já foi autorizada pela MP 990/2020, entretanto, até 30/7/2020, o orçamento ainda não foi executado.

93. Por fim, a exemplo do 2º relatório deste acompanhamento, trata-se de forma segregada a execução de despesas incluídas no grupo ‘Saúde e demais despesas dos ministérios com combate à pandemia’, o qual apresentava reduzidos índices de execução até 29/6/2020, data em que se concluiu a análise realização da despesa no último relatório.

Execução de despesas com saúde

94. Como se verifica na Tabela 4: Execução da despesa, estão autorizados cerca de R\$ 40,0 bilhões para serem aplicados na função Saúde. Desse valor, significativa parcela (77,8%, ou R\$ 31,1 bilhões) destina-se a transferências aos entes subnacionais. Os demais R\$ 8,9 bilhões serão

aplicados diretamente pela União.

95. Registre-se que a distribuição de dotações alocadas à saúde entre os diferentes entes federativos pode variar, conforme as prioridades e estratégias de emprego dos recursos para o combate à pandemia, estabelecida pelo Poder Executivo federal, conforme já mencionado na presente instrução. À guisa de exemplo, em 29/6/2020, as dotações destinadas à aplicação direta pela União alcançavam cerca de R\$ 12,7 bilhões, ao passo que, em 30/7/2020, esse valor foi reduzido a R\$ 8,9 bilhões. O valor suprimido (R\$ 3,8 bilhões) foi realocado para transferências a municípios. Nesse contexto, a tabela a seguir considera as dotações autorizadas, conforme a modalidade de aplicação, na data de 30/7/2020:

Tabela 5: Execução da despesa

R\$ milhares							
Modalidade da Despesa_Dotação Atual	Empenhado (a)	% Empenhado (b)	Liquidado (b) / (a)	% Liquidado (c)	Pago (c) / (a)	% pago (d)	(d) / (a)
Transf. a Estados e DF	7.562,9	5.336,4	70,6%	4.995,2	66,0%	4.994,9	66,0%
Transf. a Municípios	23.585,8	18.592,9	78,8%	11.289,8	47,9%	11.268,7	47,8%
Aplicação direta União	8.899,7	5.201,3	58,4%	2.775,9	31,2%	2.626,4	29,5%
Total Geral	40.048,3	29.130,6	72,7%	19.060,9	47,6%	18.890,0	47,2%

Fonte: Siop - posição 30/7/2020.

96. Observe-se que, da dotação total alocada à função Saúde visando ao combate à pandemia (R\$ 40,0 bilhões), foram pagos R\$ 18,9 bilhões. No entanto, no caso de despesas cuja destinação seja a transferência de recursos a estados, DF e municípios, a fase do pagamento indica tão somente que houve o depósito do recurso em conta do ente subnacional, e, não sua efetiva aplicação, com a entrega de bens e serviços à sociedade.

97. Diferentemente, no caso das dotações a serem aplicadas diretamente pela União, a análise dos três estágios da despesa pública (empenho, liquidação e pagamento), consagrados pela Lei 4.320/1964, são úteis para a correta análise da entrega de bens e serviços à sociedade.

98. Note-se que a União empenhou cerca de R\$ 5,2 bilhões (ou 58,4%) do total de dotações a serem aplicados em saúde. Frise-se que tais valores referem-se exclusivamente às dotações destinadas ao combate da pandemia. Comparativamente ao montante de despesas empenhadas até 29/6/2020 (R\$ 4,1 bilhões), o acréscimo de R\$ 1,1 bilhão foi destinado a diferentes gastos, com destaque para: R\$ 357,4 milhões, com auxílios a pessoas físicas (bolsa residência médica); R\$ 287,5 milhões, com bolsas de estudo (Programa Mais Médicos pelo Brasil); e R\$ 104,8 milhões com equipamentos hospitalares e materiais permanentes diversos.

99. No caso de despesas efetivamente realizadas pela União, a etapa da liquidação constitui importante métrica, uma vez que essa fase confirma a entrega dos bens adquiridos e serviços contratados pela Administração. Do total de despesas empenhadas (R\$ 5,2 bilhões), foram liquidados cerca de R\$ 2,8 bilhões (53,37% do valor empenhado). Do montante ainda pendente de liquidação, é possível perceber que na Natureza da Despesa (ND) 44905208 - Aparelhos, Equip. e Utensílios Médico, Odontológico, Laboratorial e Hospitalar, foram empenhados R\$ 981,8 milhões, mas somente liquidados R\$ 433,0 milhões. Registre-se que as despesas com a aquisição de ventiladores mecânicos (respiradores), equipamento de vital importância para a manutenção de vidas acometidas por síndromes respiratórias graves, como a causada pela Covid-19, são registradas na ND 44905208.

100. No que se refere ao momento em que houve a disponibilização do orçamento ao Ministério da Saúde, note-se que significativa parcela dos recursos de aplicação direta pela União (R\$ 7,0 bilhões, o que equivale a 78,8% dos R\$ 8,9 bilhões em dotações a serem aplicadas diretamente pelo governo federal) foi autorizada há, pelo menos, dois meses, notadamente tendo em conta que boa parte dessas medidas provisórias editadas pelo Poder Executivo autorizando despesas na área da

saúde foi publicada até 19/5/2020 (MPs 924, 940, 941, 942, 947 e 967, todas de 2020).

101. Em face da relevância da execução de despesas alocadas para o custeio da saúde para o enfrentamento da pandemia, faz-se oportuno informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional e à Comissão Mista de Acompanhamento das Medidas Relacionadas ao Coronavírus que, até 30/7/2020, das despesas alocadas na função Saúde, foram empenhados R\$ 29,1 bilhões (72,7%), liquidados R\$ 19,1 bilhões (47,6%) e efetivamente pagos R\$ 18,9 bilhões (47,2%).

2.2.2. Benefícios tributários, financeiros e creditícios

2.2.2.1. Benefícios tributários (renúncia de receitas, diferimentos e redução de impostos regulatórios)

102. Com vistas a mitigar os efeitos econômicos e sociais negativos da Covid-19, foram concedidos benefícios tributários a empresas e pessoas físicas, consistentes em diferimentos de tributos e redução de impostos regulatórios. O impacto estimado dessas medidas tributárias chega a aproximadamente R\$ 165,39 bilhões, conforme atualização apresentada pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (peça 184, p. 3), ante uma previsão anterior de R\$ 157,56 bilhões (peça 127, p. 3). O principal acréscimo decorreu da prorrogação, por mais três meses, da desoneração do IOF sobre as operações de crédito de pessoas físicas e jurídicas, com impacto estimado em R\$ 7,1 bilhões.

103. Assim como nas informações encaminhadas anteriormente (peças 74 e 127, p. 3), não foram observadas a criação ou a expansão de benefícios tributários que resultassem em gasto tributário, tendo em vista que as alterações ou inclusões procedidas na legislação não constituem exceções ao sistema tributário de referência (peça 184, p. 53). As medidas consistiram em postergações (diferimentos) e parcelamentos para pagamento de tributos, bem como em alterações de alíquotas dos impostos regulatórios previstos no art. 153, incisos I, II, IV e V, da Constituição Federal (impostos de importação, exportação, operações financeiras e produtos industrializados), utilizados para regular o comércio exterior, a seletividade dos produtos em função da sua essencialidade ou política de câmbio, crédito e seguro.

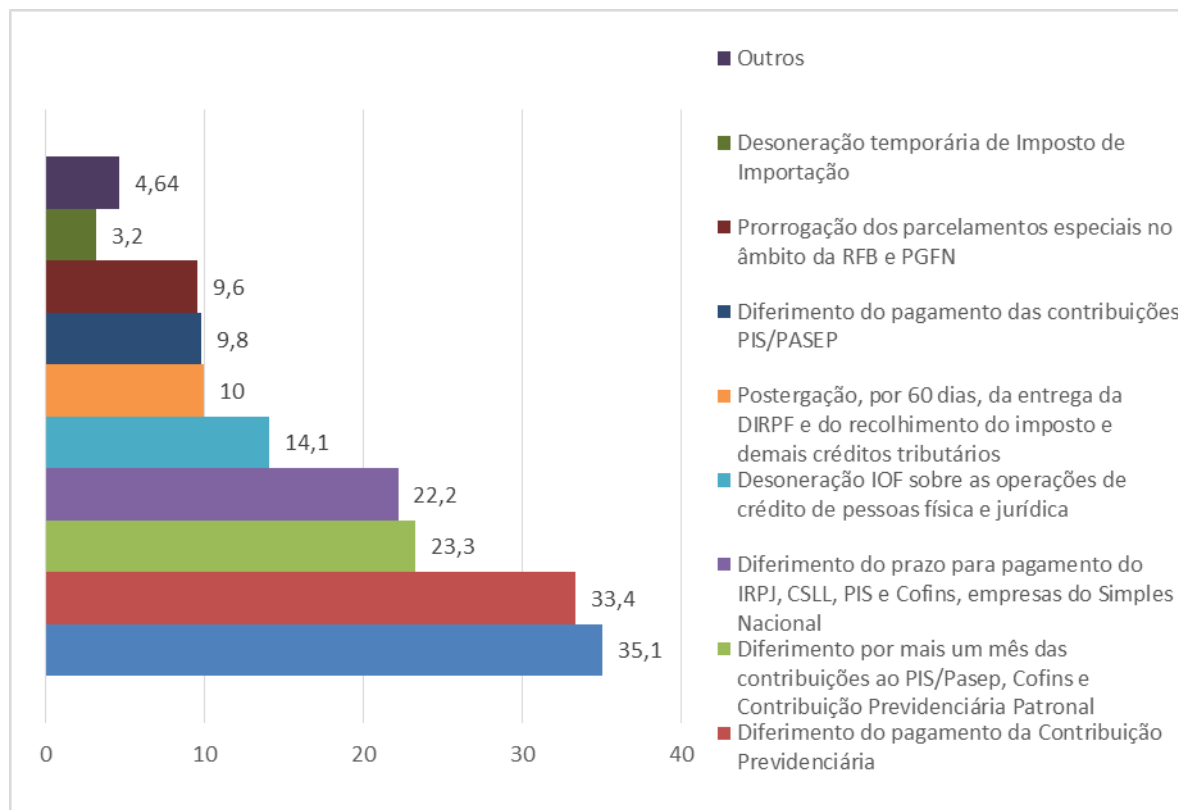
104. As alterações das alíquotas dos impostos regulatórios não precisam observar as regras para concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, conforme disposição do art. 14, § 3º, inciso I, da LRF, e, igualmente, não se enquadram no conceito de gasto tributário.

105. Importante destacar que os impactos calculados são potenciais e, especialmente no caso de diferimento de tributos, os valores efetivos dependem do comportamento dos contribuintes abrangidos pelas alterações legais.

106. O gráfico seguinte demonstra as medidas adotadas e os impactos estimados de cada uma na arrecadação das receitas da União.

Gráfico 7: Medidas de concessão de incentivos e benefícios tributários

R\$ bilhões



Fonte: Peça 184, p. 53.

107. Cumpre informar, ainda, que as renúncias de receitas tributárias constituem objeto de controle sistemático e permanente por parte deste Tribunal, por meio de ações de controle *ad hoc*, bem como de acompanhamento de periodicidade anual, a ser autuado oportunamente ainda no exercício de 2020, com vistas a subsidiar a apreciação das Contas do Presidente da República.

2.2.2.2. Benefícios financeiros e creditícios

108. Conforme informações prestadas pela Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Economia (peça 192), os benefícios financeiros e creditícios, instituídos como medidas de enfrentamento à Covid-19, não apresentaram variação desde último relatório de acompanhamento, de modo a manterem o valor anteriormente estimado de R\$ 1,16 bilhão de impacto em 2020, conforme quadro a seguir.

Quadro 1: Benefícios financeiros e creditícios destinados ao enfrentamento da Covid-19

R\$ milhões

Benefício	Tipologia	Norma	Prazo	Impacto 2020
Tarifa Social de Energia Elétrica	Financeiro	MP 950/2020	1/4 a 30/6/2020	900,00
Programa Emergencial de Suporte a Empregos (Pese)	Creditício	MP 944/2020	3/4 a 30/6/2020	260,00
Crédito Especial c/ Fundos Constitucionais de Financiamento	Creditício	Resolução CMN 4.798/2020	enquanto durar o estado de calamidade, limitado a	0,0

31/12/2020

Fonte: Nota Técnica SEI 22.870/2020/ME (peça 120).

109. A Medida Provisória 950/2020 alterou as Leis 12.212/2010 e 10.438/2002, aplicando desconto adicional na tarifa de energia elétrica aos consumidores da subclasse residencial baixa renda. Por ser um benefício financeiro, os valores são custeados por meio de dotação orçamentária consignada no orçamento federal. Por meio da Medida Provisória 949/2020, foi aberto crédito extraordinário de R\$ 900,0 milhões para custear o benefício.

110. Já o Pese, criado pela MP 944/2020, autorizou até R\$ 34,0 bilhões para o BNDES executar o programa por intermédio de instituições financeiras. O benefício creditício decorrente das operações de crédito do programa foi estimado, para 2020, no valor de R\$ 260 milhões. Cumpre esclarecer, entretanto, que esse valor se refere ao diferencial de taxas de juros do Pese, isto é, ao benefício creditício, ao passo que os R\$ 34,0 bilhões dizem respeito ao total de recursos que serão disponibilizados para que o BNDES realize as operações de crédito previstas no programa.

111. O Conselho Monetário Nacional (CMN) criou linha de crédito especial com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FCO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO). Devido ao prazo de carência para as operações (até 31/12/2020), o impacto do benefício para 2020 é nulo, devendo ocorrer de 2021 em diante.

2.2.3. Resultado primário: receitas e despesas primárias

112. A crise provocada pela Covid-19 e as medidas adotadas para seu enfrentamento (diferimento de tributos e parcelamentos, redução de impostos regulatórios, contratação de novas despesas) resultaram em impactos diretos na arrecadação de receitas da União, no volume de despesas primárias e, por conseguinte, na estimativa de resultado primário da União para 2020.

113. Importa lembrar que a Lei Orçamentária Anual de 2020 (LOA 2020), trazia a previsão de receitas primárias líquidas de transferências de R\$ 1.355,4 bilhões e a fixação de despesas de R\$ 1.479,5 bilhões, compatíveis com a meta de resultado primário aprovado na LDO 2020 de déficit de R\$ 124,1 bilhões.

114. Após o primeiro bimestre do exercício, entretanto, receitas e despesas foram reestimadas, resultando em déficit de R\$ 161,6 bilhões, conforme tabela a seguir. Em razão disso, e para dar cumprimento às disposições do art. 9º da LRF, o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) do 1º bimestre de 2020 (peça 98) indicou a necessidade de contingenciamento para todos os Poderes, MPU e DPU no montante de R\$ 37,5 bilhões, necessário ao cumprimento da meta de déficit primário de R\$ 124,1 bilhões.

115. Antes de realizado o contingenciamento da despesa, todavia, foi encaminhada a Mensagem Presidencial 93, de 18/3/2020, informando ao Congresso Nacional da ocorrência de calamidade pública devido à pandemia provocada pelo novo Coronavírus. Com a publicação do Decreto Legislativo 6/2020, que reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública, foi dispensada a redução dos limites de empenho e movimentação financeira proposta no RARDP do 1º bimestre de 2020 no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, MPU e DPU.

Tabela 6: Resultado Primário do Governo Central LOA x RARDP 1º bimestre de 2020
R\$ milhões

Discriminação	LOA 2020	Avaliação do 1º bimestre
I - Receita total	1.644.117	1.611.388
II - Transferências por repartição da receita	288.684	287.177
III - Receita líquida (I - II)	1.355.433	1.324.211
IV - Despesas	1.479.504	1.485.834

V - Resultado Primário do Governo Central (II - IV) - 124.071 - 161.623

Fonte: Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre de 2020 (peça 98)

116. A partir desse cenário base, anterior à crise, passa-se a apresentar os efeitos das medidas de enfrentamento à pandemia nas realizações e projeções de receitas, despesas e resultado primário para o exercício de 2020.

2.2.3.1. Receitas Primárias - arrecadadas (janeiro a junho)

117. Conforme apresentado anteriormente, o diferimento e os parcelamentos de tributos e a redução de impostos regulatórios tiveram impacto na arrecadação das receitas da União. A tabela a seguir apresenta o desempenho dos principais componentes da receita primária, nos meses de janeiro a junho de 2020.

Tabela 7: Arrecadação de Receitas Primárias (janeiro a junho)

R\$ milhões						
RECEITAS	REALIZADA					
	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN
Receitas Administradas pela RFB	154.39	103.56	100.29	85.826	65.547	71.569
	2	9	1			
Imposto de Importação	4.086	3.269	3.901	3.266	3.182	2.880
IPÍ	4.127	3.992	4.000	3.612	2.981	3.511
IR	60.114	30.054	27.626	33.352	23.533	28.120
IOF	3.214	3.859	3.473	2.380	1.083	1.088
Cofins	23.243	16.798	18.130	9.182	5.997	7.130
PIS/Pasep	6.516	4.957	5.174	2.735	1.975	2.144
CSLL	17.437	5.494	4.301	7.442	3.874	3.440
Cide - Combustíveis	222	201	220	188	75	150
Outras Receitas Administradas	2.395	2.278	1.884	858	2.373	1.329
Receita Previdenciária	33.039	32.664	31.581	22.813	20.474	21.777
Incentivos Fiscais	0	0	0	0	-33	-105
Receitas Não Administradas	19.575	12.224	10.790	15.022	10.539	9.223
Concessões e Permissões	471	228	140	283	192	208
Complemento do FGTS	0	14	2	0	13	3
Contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor	1.058	1.051	1.404	1.352	1.349	1.349
Contribuição do Salário Educação	1.980	1.696	1.711	1.568	1.602	1.541
Exploração de Recursos Naturais	11.332	3.106	2.682	8.160	1.540	2.159
Dividendos e Participações	-32	752	889	379	1.019	136
Operações com Ativos	130	93	201	88	88	98
Receitas Próprias Primárias	1.264	932	1.083	885	1.223	1.344
Demais Receitas	3.372	4.353	2.676	2.307	3.512	2.385
Totais	173.96	115.79	111.08	100.84	76.053	80.688
	7	3	1	8		

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (peça 184).

118. Observa-se que a arrecadação de janeiro a junho apresentou decréscimo. Essa situação, *de per si*, poderia não configurar queda na arrecadação, tendo em vista eventuais sazonalidades na arrecadação das receitas primária da União. As informações encaminhadas no 2º bimestre, entretanto, apresentaram as arrecadações previstas para o 3º bimestre de 2020, conforme tabela a seguir.

Tabela 8: Arrecadação Prevista x Realizada no 3º bimestre de 2020

R\$ milhões				
RECEITAS	Arrecadação 3º bimestre de 2020			
	Previstas	Realizada	Diferença	Variação

Receitas Administradas pela RFB	160.450	137.116	-23.334	-14,54%
Imposto de Importação	5.493	6.061	568	10,35%
IPI	5.430	6.493	1.063	19,57%
IR	57.602	51.653	-5.949	-10,33%
IOF	2.114	2.171	57	2,72%
Cofins	24.134	13.127	-11.007	-45,61%
PIS/Pasep	6.808	4.119	-2.689	-39,50%
CSLL	7.758	7.314	-444	-5,72%
Cide - Combustíveis	381	226	-155	-40,81%
Outras Receitas Administradas	2.595	3.702	1.107	42,66%
Receita Previdenciária	48.135	42.251	-5.884	-12,22%
Incentivos Fiscais	0	-138	-138	-
Receitas Não Administradas	21.529	19.762	-1.767	-8,21%
Concessões e Permissões	254	400	146	57,47%
Complemento do FGTS	12,4	16	3	26,90%
Contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor	2957	2.698	-259	-8,76%
Contribuição do Salário Educação	3316	3.143	-173	-5,21%
Exploração de Recursos Naturais	4345	3.699	-646	-14,86%
Dividendos e Participações	1175	1.155	-20	-1,66%
Operações com Ativos	175	186	11	6,27%
Receitas Próprias Primárias	2613	2.567	-46	-1,78%
Demais Receitas	6682	5.898	-784	-11,74%
Totais	181.979	156.741	-25.238	-13,87%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (peças 86, 89, 100-102 e 184).

119. Entre os valores que se previa arrecadar no 3º bimestre e os que foram efetivamente realizados, foi observada variação negativa de R\$ 25,2 bilhões. Essa redução esteve concentrada, significativamente, nas receitas administradas pela RFB, que variaram entre o previsto e o realizado para o 2º bimestre -14,54% (eram previstos R\$ 160,4 bilhões em arrecadação e foram realizados R\$ 137,1 bilhões).

120. Diversas rubricas administradas pela RFB apresentaram desempenho inferior ao previsto para o bimestre, com destaque para: Cofins (-R\$ 11,0 bilhões), Imposto de Renda (-R\$ 5,95 bilhões) e Receitas Previdenciárias (-R\$ 5,88 bilhões).

2.2.3.2. Receitas Primárias - projeção para 2020

121. A arrecadação do 1º semestre do exercício, a continuidade das medidas de enfrentamento da crise e o desempenho de parâmetros macroeconômicos, especialmente a massa salarial nominal, resultaram na revisão para baixo da expectativa de arrecadação para o exercício de 2020.

122. O crescimento ou redução da massa salarial nominal tem potencial de impactar diretamente a arrecadação de receitas previdenciárias (o percentual de redução da massa salarial nominal para o exercício de 2020 era estimado, na avaliação do 2º bimestre, em -2,9% e passou a -3,7% na avaliação do 3º bimestre).

123. Desse modo, a avaliação do 3º bimestre de 2020, quando comparada com a avaliação do 2º bimestre, apresentou redução das previsões de receitas primárias. No total, a redução entre as duas previsões é de R\$ 21,1 bilhões, conforme tabela a seguir.

Tabela 9: Comparativo entre a previsão de arrecadação na avaliação do 2º e 3º bimestre de 2020

Discriminação	Previsão	Previsão	B-A (C)	Variação de
---------------	----------	----------	---------	-------------

R\$ milhões

	RARDP 2° Bimestre de 2020 (A)	RARDP 3° Bimestre de 2020 (B)		C/A
Receitas Administradas pela RFB	1.316.752	1.292.478	-24.274	-1,84%
Imposto de Importação	40.419	39.076	-1.343	-3,32%
IPI	44.642	45.451	809	1,81%
IR	398.125	380.774	-17.351	-4,36%
IOF	36.118	29.125	-6.993	-19,36%
Cofins	228.828	231.003	2.175	0,95%
PIS/Pasep	63.268	63.031	-237	-0,37%
CSLL	80.102	79.205	-897	-1,12%
Cide - Combustíveis	2.402	2.278	-124	-5,16%
Outras Receitas Administradas	20.431	21.493	1.062	5,20%
Receita Previdenciária	402.417	401.042	-1.375	-0,34%
Incentivos Fiscais	-143	-142	1	-0,00699
Receitas Não Administradas	160.677	163.889	3.212	2,00%
Concessões e Permissões	4.300	4.749	449	10,44%
Complemento do FGTS	63	63	0	0,00%
Contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor	18.051	17.254	-797	-4,42%
Contribuição do Salário Educação	20.537	20.472	-65	-0,32%
Exploração de Recursos Naturais	52.077	57.329	5.252	10,09%
Dividendos e Participações	6.050	6.039	-11	-0,18%
Operações com Ativos	1.162	1.159	-3	-0,26%
Receitas Próprias Primárias	13.876	13.832	-44	-0,32%
Demais Receitas	44.561	42.992	-1.569	-3,52%
Totais	1.477.286	1.456.225	-21.061	-1,43%

Fonte: RARDP do 3º bimestre de 2020 peça (190).

124. As principais variações foram nas rubricas de Imposto de Renda e IOF. Segundo o RARDP do 3º bimestre de 2020, a redução nos valores projetados de arrecadação do Imposto de Renda refletiu a realização da arrecadação, no período de maio e junho. Já as projeções de arrecadação com o IOF foram impactadas pela edição do Decreto 10.414/2020, que postergou por mais três meses a redução a zero das alíquotas aplicáveis às operações de crédito.

2.2.3.3. Despesas Primárias - projeção para 2020

125. Em razão das despesas criadas para enfrentamento da crise provocada pela Covid-19 e de outros ajustes que se fizeram necessários, as despesas primárias projetadas para 2020 foram reestimadas. Entre as duas avaliações, as despesas primárias variaram R\$ 229,3 bilhões, conforme comparativo entre as estimativas do RARDP do 2º e 3º bimestres, constante da tabela a seguir.

Tabela 10: Comparativo entre as Estimativas de Despesa Primária do RARDP do 2º e 3º bimestres

Discriminação	RARDP 2° Bimestre de 2020 (A)	RARDP 3° Bimestre de 2020 (B)	B-A (C)	R\$ milhões Variação de C/A
Benefícios da Previdência	678.912	677.181	-1.731	-0,25%
Pessoal e Encargos Sociais	325.866	324.793	-1.073	-0,33%
Outras Desp. Obrigatórias	485.696	722.391	236.695	48,73%
Abono e Seguro Desemprego	63.486	62.812	-674	-1,06%
Apoio Financeiro a Estados e Municípios	16.000	79.189	63.189	394,93%
Benefícios de Prestação Continuada da Loas / RMV	61.610	61.645	35	0,06%
Créditos Extraordinários	220.893	392.421	171.528	77,65%
Compensação ao RGPS pelas	9.891	9.438	-453	-4,58%

desonerações da folha

Fundef / Fundeb - Complementação	16.462	16.462	0	0,00%
Leg/Jud/MPU/DPU (Despesas Discricionárias)	12.884	13.019	135	1,05%
ADO 25	0	4.000	4.000	-
Sentenças Judiciais e Precatórios - OCC	24.361	23.485	-876	-3,60%
Subsídios, Subvenções e Proagro	49.207	48.699	-508	-1,03%
Demais	10.902	11.221	319	2,93%
Desp. do Poder Executivo Suj. à Program. Financeira	263.024	258.432	-4.592	-1,75%
Obrigações com Controle de Fluxo	143.688	143.353	-335	-0,23%
Discricionárias	119.336	115.079	-4.257	-3,57%
Despesa Total	1.753.498	1.982.797	229.299	13,08%

Fonte: RARDP do 3º bimestre de 2020 (peça 190).

126. Observa-se que poucas rubricas tiveram variação expressiva. A principal delas está relacionada aos créditos extraordinários abertos para fazer frente às despesas criadas para enfrentamento da crise provocada pela pandemia que variou 171,5 bilhões. Na mesma toada, a rubrica de 'Apoio Financeiro a Estados e Municípios' foi majorada em R\$ 63,2 bilhões, destinados a transferências emergenciais para os entes subnacionais com vistas, igualmente, ao combate dos efeitos da crise gerada pela pandemia.

2.2.3.4. Resultado Primário - projeção para 2020

127. A partir das novas estimativas de receitas e despesas primárias, foi possível apresentar as projeções de resultado primário mensal e anual de 2020, conforme tabela a seguir.

Tabela 11: Projeção de Resultado Primário para 2020

R\$ milhões

Exercício de 2020	1. Receita Total	2. Transferências a Estado e Municípios	3. Receita Líquida (1-2)	4. Despesas	Resultado Primário (3-4) - previsão 3º bimestre	Resultado Primário - previsão do 2º bimestre	Diferença entre as Previsões
Jan	173.967	22.268	151.699	107.562	44.137	44.137	-
Fev.	115.793	33.409	82.385	108.253	(25.868)	(25.868)	-
Mar	111.081	19.324	91.757	112.885	(21.129)	(21.129)	-
Abr	100.848	18.771	82.077	175.076	(92.999)	(92.999)	-
Mai	76.053	22.048	54.005	180.630	(126.625)	(271.199)	144.574
Jun	80.688	15.546	65.142	259.875	(194.734)	(109.319)	(85.415)
Jul	116.121	21.783	94.338	346.455	(252.117)	(27.307)	(224.810)
Ago	126.638	20.954	105.684	181.881	(76.197)	(7.062)	(69.135)
Set	102.051	15.262	86.789	127.026	(40.236)	(23.850)	(16.387)
Out	152.999	17.858	135.141	129.747	5.394	24.334	(18.941)
Nov	147.409	25.509	121.900	117.109	4.791	(17.735)	22.527
Dez	152.578	28.146	124.432	136.300	(11.868)	(12.629)	761
Total do Exercício	1.456.227	260.879	1.195.348	1.982.798	(787.450)	(540.625)	(246.825)

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (peça 184)

128. Observa-se que o resultado primário projetado para 2020 é deficitário em R\$ 787,5 bilhões, ante uma previsão anterior de R\$ 540,6 bilhões. Na previsão anterior, a expectativa governamental era de que a crise estivesse concentrada nos meses de abril a junho, na atual, ela se alonga, ainda, pelos meses de julho a setembro, constituindo-se o mês de julho como aquele de pior projeção. A partir de outubro, as projeções se apresentam de forma mais otimista, o que pode não se concretizar em razão, mormente, da expansão das despesas e do impacto que a crise tem apresentado nas

receitas primárias, principalmente tributárias.

129. Considera-se, assim, oportuno informar ao Congresso Nacional, como subsídio às deliberações que acarretem aumento do gasto público no atual contexto de calamidade pública, que as medidas adotadas até o momento para enfrentamento da crise provocada pela pandemia do novo Coronavírus, somadas aos efeitos da crise nos principais indicadores econômicos, elevaram a estimativa de déficit primário para 2020 de R\$ 540,6 bilhões, previstos no RARDP do 2º bimestre de 2020, para R\$ 787,5 bilhões, conforme avaliação do 3º bimestre.

130. Cumpre informar, outrossim, que o resultado primário da União é objeto de acompanhamento sistemático e permanente por parte desta Corte de Contas, nos termos da Resolução-TCU 142/2001, com foco no grau de atingimento das metas fiscais e na conformidade do contingenciamento de despesas, por força do disposto no art. 9º da LRF. O exame relativo ao 3º bimestre de 2020 se encontra em instrução no TC 026.394/2020-0, de relatoria do ministro Walton Alencar Rodrigues.

2.2.4. Impactos sobre a dívida pública

131. À medida que as projeções de receitas e despesas são afetadas pela pandemia da Covid-19, as mudanças no resultado primário acabam alterando também as projeções para a dívida pública. Os impactos sobre a dívida ainda levam em consideração o cenário macroeconômico, com destaque para a variação do Produto Interno Bruto (PIB).

132. Os gastos com as medidas de enfrentamento à Covid-19, sem considerar as medidas adicionais que possam surgir, elevarão o déficit primário para R\$ 787,5 bilhões, conforme relatado. A expectativa é que todo o déficit primário adicional provocará um aumento da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), elevando o estoque da Dívida Pública Federal (DPF) ou o volume das operações compromissadas.

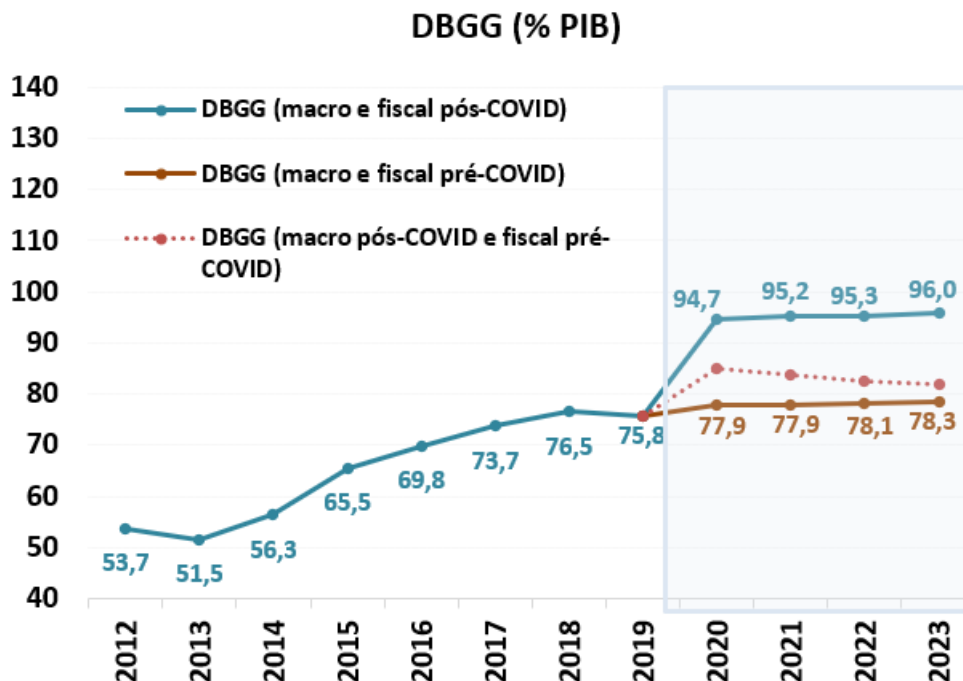
133. Após levantamento no Tesouro Gerencial, a STN informou que cerca de R\$ 672,4 bilhões serão custeados com receitas da emissão de títulos (Fonte 44), sendo que R\$ 619,8 bilhões já estão alocados no orçamento e R\$ 52,7 bilhões podem ser utilizados para cobrir inversões de fontes durante o exercício.

134. As projeções serão apresentadas tanto para a DPF, que corresponde essencialmente à emissão de títulos públicos com fluxos de recebimento e pagamento em reais ou em moeda estrangeira, quanto para a DBGG, que abrange o total de dívidas de responsabilidade dos governos federal, estaduais e municipais, junto ao setor privado, ao setor financeiro, ao Banco Central (Bacen) e ao resto do mundo.

135. Para a DBGG, a Secretaria do Tesouro Nacional apresentou três cenários para demonstrar os impactos da Covid-19 sobre a dívida. O primeiro cenário é o ‘macro e fiscal pós-COVID’, que leva em consideração o 3º Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, com R\$ 787,5 bilhões de déficit primário. Já o segundo cenário é o ‘macro pós-COVID e fiscal pré-COVID’, o qual leva em consideração a mesma grade de parâmetros do cenário anterior, mas exclui os efeitos da pandemia sobre as despesas primárias. Por fim, o terceiro cenário apresentado é o ‘macro e fiscal pré-COVID’, ou seja, era a projeção esperada para a dívida antes da pandemia.

136. O gráfico seguinte demonstra a trajetória da DBGG, para o final de 2020, considerando os três cenários anteriores.

Gráfico 8 - Projeção da DBGG/PIB em cenários alternativos (%)



Fonte: Peça 184.

137. Antes da pandemia da Covid-19, as expectativas de crescimento do PIB eram de 2,1% para 2020 e 2,5% para os anos seguintes, bem como era esperado um processo de consolidação fiscal por meio de deficits decrescentes. Isso contribuiria para uma trajetória da dívida em patamares inferiores a 80% do PIB e relativamente estável (DBGG macro e fiscal pré-COVID).

138. No 1º Relatório de Acompanhamento, as projeções indicavam deficit de R\$ 540,5 bilhões e DBGG de 91,6% e 94,9% do PIB em 2020 e 2023, respectivamente. Contudo, à medida que os efeitos da pandemia se materializaram em uma expectativa de forte contração da economia em 2020 (variação de -4,7% do PIB) e na implementação de novas medidas fiscais para enfrentá-los (deficit de R\$ 787,4 bilhões para o governo central), as projeções mais recentes apontam para uma DBGG de 94,7% do PIB em 2020 e 96% em 2023, conforme cenário ‘macro e fiscal pós-COVID’.

139. Os impactos da pandemia sobre a dívida, tanto pela elevação das despesas como pela redução das receitas é considerável, principalmente quando se verifica que, antes da pandemia, as projeções indicavam DBGG de 77,9% em 2020 e 78,3% em 2023, em relação ao PIB.

140. Comparando a curva da DBGG macro e fiscal pós-COVID e DBGG macro pós-COVID e fiscal pré-COVID, a diferença entre as duas curvas pode ser interpretada como o efeito puramente fiscal decorrente da pandemia e representa, no ano de 2020, 57,1% do impacto total da crise, equivalente a 9,6 pontos percentuais do PIB (94,7% contra 85,1%). Os demais 42,9% (ou 7,2 pontos percentuais do PIB) podem ser atribuídos aos efeitos macroeconômicos. Conforme mencionado anteriormente, o efeito total da crise, fiscal e macroeconômico, em 2020 alcança 16,8 pontos percentuais do PIB.

141. Em relação aos efeitos da Covid-19 sobre a DPF, inicialmente é importante esclarecer que esse conceito leva em consideração a necessidade líquida de financiamento do Governo Central, a qual envolve as despesas primárias a serem financiadas com a emissão de títulos, o vencimento dos títulos e a honra de garantias de operações contratadas por estados, Distrito Federal e municípios.

142. Para 2020, o Tesouro Nacional apresentou necessidade de financiamento líquida de R\$ 1.433,0 bilhões, conforme a tabela seguinte:

Tabela 12 - Projeção da necessidade de financiamento líquida

Acompanhamento da Necessidade de Financiamento			
Descrição	2020	2021*	2022*
Vencimentos da DPF	1.014,65	1.246,62	1.146,20
DPMF _i	887,79	1.134,63	996,59
DPF _e	13,83	33,90	16,79
Encargos Bacen	113,02	78,09	132,82
Despesas Primárias	672,45	224,15	181,68
Honra de Garantia	11,80		
Recursos Orçamentários	265,91	46,93	52,09
Necessidade de Financiamento Líquida	1.433,00	1.423,84	1.275,80

Fonte: Resposta ao Ofício 9/73 -TCU-Semag (peça 184).

* Os valores projetados para 2021 e 2022 consideram resultados primários do Governo Central projetados de acordo com o 3º Relatório Bimestral, R\$ -220,51 bilhões (-2,88% do PIB) e R\$ -169,91 bilhões (-2,08% do PIB).

143. Conforme comentários da STN, o valor das despesas primárias de R\$ 672,45 bilhões é composto por R\$ 619,8 bilhões de despesas orçadas que terão cobertura com a fonte 44 (emissão de títulos), bem como pelo valor de R\$ 52,7 bilhões de inversões de fontes que provavelmente também serão cobertos com a fonte de emissão de títulos.

144. Para as honras de garantias, o Tesouro Nacional não fez alterações nas projeções, de forma que considerou apenas o valor de R\$ 11,8 bilhões já orçado na LOA 2020.

145. Por fim, no que concerne às fontes livres que são destinadas ao pagamento da DPF, a dotação atualizada dessas fontes é de R\$ 265,91 bilhões, valor que diminui a necessidade de emissões de títulos e, conseqüentemente, o aumento da DPF. Contudo, essas fontes sofrem diversas alterações ao longo do ano, em decorrência de frustrações ou excessos de arrecadação.

146. Em relação à composição da DPF, o Tesouro Nacional projeta um aumento do volume dos títulos referenciados em moeda estrangeira para 2020, saindo de 4,3% em janeiro para 5,9% do estoque total em dezembro. Contudo, esse aumento está dentro dos limites definidos pelo Plano Anual de Financiamento de 2020 (PAF 2020), que pode variar de 3 a 7%. Para 2022, as projeções indicam um aumento nos títulos prefixados, saindo de 29,5% em janeiro de 2020 para 31,6% em 2022. No que concerne à composição da estrutura de vencimentos dos títulos, a STN projeta para 2020 um aumento no número de títulos com vencimento em doze meses, saindo 19,2% em janeiro e chegando a 23,9% em dezembro, percentual fora do limite projetado inicialmente no PAF 2020 que era de 20 a 23%.

147. Por fim, quanto ao estoque da DPF, o Tesouro Nacional prevê para 2020 aumento de R\$ 326,2 bilhões no estoque da dívida, composto por R\$ 37,9 bilhões da diferença entre novas emissões e resgates, bem como pelo aumento da apropriação de cerca de R\$ 288,3 bilhões de juros. Para 2021, a tendência é que haja resgates maiores que emissões, com cerca de R\$ 112,3 bilhões de resgates superiores a emissões. Essa tendência irá inverter apenas em 2022, com projeção de R\$ 12,6 bilhões de emissões superiores aos resgates. A tabela seguinte demonstra as projeções realizadas pelo Tesouro Nacional.

Tabela 13 - Fatores de variação da DPF

R\$ bilhões

Fatores de variação	jan-20*	fev-20*	mar-20*	abr-20*	mai-20*	jun-20	2020 /2019	2021 /2020	2022 /2021
DPF									
Estoque	4.229,6	4.281,0	4.214,8	4.160,8	4.250,9	4.352,1	4.575,1	4.694,9	5.021,1
Variação do Estoque	-19,3	51,4	-66,2	-54,0	90,1	101,1	326,2	119,9	326,2
Emissões (a)	63,7	42,9	21,6	39,0	86,7	103,4	941,1	1.056,2	1.026,0
Resgates (b)	122,3	22,7	143,6	121,7	13,1	3,3	903,1	1.168,5	1.013,4
Emissões Líquidas (a-b)	-58,6	20,2	-122,0	-82,7	73,6	100,1	37,9	-112,3	12,6
Juros Apropriados (c)	39,3	31,2	55,8	28,7	16,5	1,1	288,3	232,2	313,6

Fonte: Peça Resposta ao Ofício 9/73 -TCU-Semag (peça 184).

148. Face o exposto, propõe-se informar ao Congresso Nacional, como subsídio às deliberações que acarretem aumento do gasto público no atual contexto de calamidade pública, que as projeções mais recentes apontam que a Dívida Bruta do Governo Geral (DGBB) alcançará 94,7% do PIB em 2020 e 96% em 2023, como também se estima que haverá sensível alteração da composição da Dívida Pública Federal (DPF), uma vez que se projeta elevação do volume dos títulos referenciados em moeda estrangeira (de 4,3% em janeiro de 2020, para 5,9% em dezembro de 2020) e acréscimo do número de títulos com vencimento em doze meses (de 19,2% em janeiro de 2020, alcançando 23,9% em dezembro de 2020).

2.3. Oitiva autorizada por meio do Acórdão 1.557/2020-TCU-Plenário

Histórico

149. O Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão 1.557/2020-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Bruno Dantas (peça 113), autorizou a realização de oitiva do Ministério da Economia e da Casa Civil da Presidência da República, com o seguinte propósito:

‘[...] para que apresentem elementos capazes de demonstrar que os créditos aprovados pela Medida Provisória 963/2020 estão destinados ao atendimento da crise provocada pela Covid-19 e, sobretudo, que atendem aos requisitos de urgência e imprevisibilidade, de modo que essas necessidades de adequação tenham surgido apenas após a proliferação da doença e que exista *periculum in mora* para aprovação desses recursos por meio das vias ordinárias de análise de créditos orçamentários;’

150. Foi encaminhado, ainda, o Ofício de Requisição 7-73/2020-TCU/Semag, de 3/7/2020 (peça 142), ao secretário-executivo do Ministério do Turismo, com vistas a que apresentasse elementos para nortear a análise da oitiva supramencionada.

151. A Medida Provisória 963/2020 abriu crédito extraordinário, no valor de R\$ 5 bilhões, para possibilitar, no âmbito de Recursos sob Supervisão do Fundo Geral de Turismo (Fungetur - Ministério do Turismo), a concessão de financiamento ao setor de turismo, a fim de amenizar os impactos econômicos causados pela situação de emergência em saúde pública, decorrente do Coronavírus (Covid-19).

152. Conforme exposição de motivos que orientou a edição da MP 963/2020, os recursos serão destinados às seguintes modalidades de financiamento:

a) capital de giro emergencial; e

b) investimentos em capital fixo, tais como bens e equipamentos; obras civis para implantação, ampliação, modernização e reforma de empreendimentos turísticos, cujo objetivo é a adaptação para as novas exigências do mercado.

153. Ainda nos termos da exposição de motivos da MP 963/2020, a urgência, a relevância e a imprevisibilidade foram caracterizadas pelas razões que seguem:

‘A urgência decorre da necessidade de viabilizar prontamente o financiamento de capital de giro e de projetos de infraestrutura turística nacional, como resposta tempestiva do Poder Público à pandemia, uma vez que o transtorno por ela provocado nos diversos segmentos turísticos está afetando, inclusive, milhares de empregados, que ficarão sem ter como se sustentar, em razão da estagnação da economia nessa área;

A relevância, por sua vez, deve-se à premência da atuação do Poder Público, com vistas a minimizar o impacto econômico das medidas de combate à disseminação do Coronavírus, particularmente no que diz respeito ao setor do turismo, que está com suas atividades econômicas paralisadas devido ao isolamento social recomendado pela Organização Mundial da Saúde, uma vez que a pandemia representa alto risco à saúde pública, dado o elevado potencial de contágio e o risco de morte, haja vista a experiência dos países;

A imprevisibilidade decorre da impossibilidade de antever, para o presente exercício financeiro, a necessidade dos recursos para o enfrentamento da atual situação emergencial, já que o novo Coronavírus foi descoberto ao final de 2019, na China, e o primeiro caso registrado, no Brasil,

ocorreu ao fim de fevereiro de 2020. Dessa forma, não havia condições de se determinar o aparecimento, a gravidade do surto e a situação de alastramento da doença pelo mundo, além dos custos necessários para a implementação das medidas de proteção frente aos impactos econômicos derivados da Covid-19.’

154. Por fim, resta frisado naquela exposição de motivos que ‘os recursos serão totalmente utilizados para atender a presente situação de emergência decorrente do Coronavírus’.

155. A motivação para realização da oitiva que ora se analisa deveu-se, em boa medida, à possibilidade de destinação dos recursos da MP 963/2020 à realização de obras civis, o que, em primeira análise, não parecia atender aos requisitos de imprevisibilidade e urgência, de modo que essas necessidades de adequação por meio de obras civis tenham surgido apenas após a proliferação da doença e que tenha existido *periculum in mora* para aprovação desses recursos por meio das vias ordinárias de análise de créditos orçamentários.

Informações apresentadas pelos gestores

156. As informações oferecidas pelos gestores em atenção às oitivas realizadas pelo Tribunal e à requisição destinada ao Secretário-Executivo do Ministro do Turismo (peças 154-158 e 175-181) serão apresentadas conjuntamente, em razão de atenderem ao mesmo propósito e, também, da similitude dos argumentos dispostos.

157. Segundo os jurisdicionados, o Fungetur foi criado para ‘fomentar e prover recursos para o financiamento de obras, serviços e atividades turísticas consideradas de interesse para o desenvolvimento do turismo nacional’, conforme disposto no art. 11 do Decreto-Lei 1.191/1971. Para atender esse desígnio, o fundo está autorizado a prover linhas de crédito tanto para realização de obras civis e aquisição de equipamentos quanto para aumento do capital de giro das empresas do setor, com taxas de juros e correção monetária fixados a partir de suas finalidades sociais.

158. Entendem, outrossim, que os aportes realizados em favor do Fungetur são despesas financeiras, e que, portanto, não estão sujeitas aos limites previstos nos arts. 107 a 114 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incluídos pela Emenda Constitucional 95/2016.

159. Assim, o Poder Público não teria se valido da medida provisória em questão para fazer frente a despesas que antes não foram privilegiadas na LOA 2020, no sentido de reforçar dotações eventualmente insuficientes. Igualmente, o crédito extraordinário não impôs qualquer risco de fuga às regras do Teto de Gastos, porquanto atendeu formal e materialmente aos requisitos constitucionais de urgência, relevância e imprevisibilidade.

160. Em síntese apresentada, ainda, o Ministério do Turismo afirmou que os recursos extraordinários viabilizariam a concessão de financiamentos ao setor de turismo a fim de amenizar os impactos econômicos causados pela pandemia do novo Coronavírus, preservando, assim, milhares de empregos e evitando o desmonte da cadeia produtiva do turismo brasileiro.

161. A par dessas considerações, ressaltam que o fornecimento de linha de crédito, destinada ao capital de giro, possui o papel fundamental de auxiliar o empresariado a suportar períodos de baixa demanda, o que possibilita a manutenção de empregos, que, por sua vez, contribui para minimizar os efeitos negativos da pandemia na economia nacional. Da mesma forma, ‘o financiamento em capital fixo não contribui apenas para a manutenção e ampliação da capacidade instaladas dos empreendimentos, mas sobretudo, e em especial nessa situação particular, para a adaptação da estrutura do setor turístico à nova realidade no cenário da emergência de saúde pública da COVID-19’ (peça 157, p.3).

162. Os jurisdicionados ainda apresentam como as obras civis poderiam ser realizadas para atender aos propósitos da MP 963/2020 (peça 155, p. 31):

‘Passados dois meses da edição da MP em análise, com o avanço das descobertas científicas sobre a doença e com a reabertura gradual da economia ao redor do mundo, já é possível vislumbrar com mais clareza alguns tipos de adaptações que deverão ser realizadas em áreas relacionadas ao setor turístico, tais como bares e restaurantes. Em geral, esses estabelecimentos estão tendo que ampliar a distância tanto entre os clientes quanto entre as mesas, instalar barreiras de acrílico nos caixas e

nos balcões de alimentos, e adequar as suas estruturas para evitar aglomerações.’

163. Assim, os jurisdicionados apresentam proposta (peça 157, p. 3), no sentido de adequar a concessão de crédito aos preceitos para os quais a medida provisória foi editada:

‘[...] com relação ao financiamento de investimentos em capital fixo com recursos oriundos da MP 963, de 2020, entende-se que o Gestor do Fungetur deverá ser ouvido em relação aos aspectos operacionais e normas orientadoras quando do processo de análise das demandas por parte dos agentes financeiros, com o intuito de que sejam observados os preceitos para os quais a MP foi editada, de modo que esses recursos sejam destinados somente a obras civis para a implantação, ampliação, modernização e reforma de empreendimentos turísticos que decorram da necessidade de adaptação da infraestrutura turística às novas exigências do mercado e das autoridades públicas em consequência da pandemia causada pela COVID-19.

164. Segundo eles, a concessão de financiamentos de que trata o aporte financeiro do referido crédito extraordinário pressupõe, como contrapartida do devedor, o pagamento dos recursos tomados com a incidência de juros. As condições das operações do Fungetur são definidas no art. 12 da Resolução 365 do Banco Central do Brasil:

‘Art. 12. Os financiamentos com recursos do FUNGETUR subordinar-se-ão às seguintes condições básicas, além de outras que, a critério da EMBRATUR, se façam necessárias:

(...)

VIII - Reembolso do principal e dos encargos - em parcelas mensais, trimestrais ou semestrais, fixadas a partir do término da carência, entendido que, durante este período, o mutuário recolherá apenas os juros, adicionando-se a correção monetária ao valor principal.

IX - Risco operacional - a cargo do FUNDO.

X - Garantias - hipoteca de bens dos mutuários ou outras, a critério da EMBRATUR.’

165. Informam, ainda, que as despesas de capital de giro e investimentos em capital fixo para o setor turístico são despesas privadas e não públicas, de modo que o governo federal não tem como incluí-las no Orçamento Geral da União (OGU) como despesas primárias. Nesse contexto, o governo atua no setor ofertando linhas de financiamentos reembolsáveis, que retornam aos cofres do Tesouro com a incidência de juros, classificadas, portanto, no OGU como despesas financeiras, de forma a não estarem sujeitas aos limites previstos nos arts. 107 a 114 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias incluídos pela Emenda Constitucional 95/2016.

166. Por fim, apresentam que seria inviável o encaminhamento do crédito orçamentário adicional em questão, por meio de projeto de lei, pois era necessária uma rápida atuação do poder público para enfrentamento dos efeitos da pandemia ‘a fim de evitar que milhares de empregados ficassem sem seu sustento e ocorresse o desmoronamento da cadeia produtiva do setor de turismo brasileiro’ (peça 155, p. 32).

Análise

167. Conforme apresentado no histórico desta análise, a oitiva foi motivada pela possibilidade de destinação dos recursos da MP 963/2020 à realização de obras civis, o que, em primeira análise, não parecia atender aos requisitos de imprevisibilidade e urgência.

168. Apresentadas as informações em resposta à oitiva, foi observado que a emergência decorrente da pandemia de Covid-19 acabou por exigir medidas tempestivas para conter seus efeitos. Essas medidas, de fato, não poderiam ter sido previstas quando da edição da proposta orçamentária, tendo em vista que, naquela oportunidade, não se vislumbrava qualquer sinal da crise que se avizinhava.

169. Do mesmo modo, foi verificado que as obras civis contempladas pela MP 963/2020 podem advir da situação emergencial imposta pela pandemia, uma vez que, como pontuou o Ministério da Economia, as exigências relacionadas à pandemia para abertura dos estabelecimentos ao turismo podem resultar na necessidade de realização de obras civis, a exemplo da adaptação dos estabelecimento para evitar aglomerações, para possibilitar distância de segurança entre os clientes,

ou mesmo para instalar barreiras de acrílico nos caixas e nos balcões de alimentos.

170. De outro lado, necessário observar que os fundamentos que foram utilizados para aprovação do crédito extraordinário devem orientar a sua execução. Nesse ponto, a MP é clara em frisar que ‘os recursos serão totalmente utilizados para atender a presente situação de emergência decorrente do Coronavírus’.

171. Assim, não pode o exequente se valer de finalidade diversa daquela que foi utilizada para viabilizar a aprovação do crédito extraordinário, de modo a estar o executor daquele crédito vinculado às razões orientadoras daquela aprovação. Nessa linha, é a orientação do art. 2º da Lei 9.784/1999, segundo o qual a Administração Pública obedecerá, dentre outros, ao princípio da motivação, e, por conseguinte, à Teoria dos Motivos Determinantes, cuja definição encontra-se assentada no Recurso Extraordinário com Agravo 981.548 Goiás, de relatoria do ministro Roberto Barroso, no sentido de que a Administração Pública está vinculada à justificativa por ela apresentada.

172. Ensina Hely Lopes Meirelles (2015), ao tratar da teoria dos motivos:

‘A propósito dessa teoria, hoje corrente na prática administrativa dos povos cultos, o Prof. Francisco Campos assim se manifesta: ‘Quando um ato administrativo se funda em motivos ou pressupostos de fato, sem a consideração dos quais, da sua existência, da sua procedência, da sua veracidade ou autenticidade, não seria o mesmo praticado, parece-me de boa razão que, uma vez verificada a inexistência dos fatos ou a improcedência dos motivos, deva deixar de subsistir o ato que neles se fundava.’

173. Nesse ponto, interessa trazer à baila as orientações da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, consubstanciada na ADI 4.048, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes:

‘Limites constitucionais à atividade legislativa excepcional do Poder Executivo na edição de medidas provisórias para abertura de crédito extraordinário. Interpretação do art. 167, § 3º, c/c o art. 62, § 1º, I, d, da Constituição. Além dos requisitos de relevância e urgência (art. 62), a Constituição exige que a abertura do crédito extraordinário seja feita apenas para atender a despesas imprevisíveis e urgentes. Ao contrário do que ocorre em relação aos requisitos de relevância e urgência (art. 62), que se submetem a uma ampla margem de discricionariedade por parte do presidente da República, **os requisitos de imprevisibilidade e urgência (art. 167, § 3º) recebem densificação normativa da Constituição. Os conteúdos semânticos das expressões ‘guerra’, ‘comoção interna’ e ‘calamidade pública’ constituem vetores para a interpretação/aplicação do art. 167, § 3º, c/c o art. 62, § 1º, I, d, da Constituição. ‘Guerra’, ‘comoção interna’ e ‘calamidade pública’ são conceitos que representam realidades ou situações fáticas de extrema gravidade e de consequências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social, e que dessa forma requerem, com a devida urgência, a adoção de medidas singulares e extraordinárias.** A leitura atenta e a análise interpretativa do texto e da exposição de motivos da MP 405/2007 demonstram que os créditos abertos são destinados a prover despesas correntes, que não estão qualificadas pela imprevisibilidade ou pela urgência. A edição da MP 405/2007 configurou um patente desvirtuamento dos parâmetros constitucionais que permitem a edição de medidas provisórias para a abertura de créditos extraordinários.’ (grifo nosso)

174. Vê-se que o legislador constituinte reservou ao Poder Executivo a possibilidade de edição de medidas provisórias para abertura de créditos extraordinários em situações excepcioníssimas, como aquelas relacionadas à guerra, à comoção interna e à calamidade pública, desde que estejam presentes os requisitos de urgência e imprevisibilidade. Essa limitação decorre da possibilidade de o governo fazer despesas sem a necessidade de sujeitá-las ao crivo legislativo, ou mesmo de submetê-las às limitações constitucionais e legais a que estão condicionados os créditos ordinariamente aprovados.

175. Esse rito diferenciado confere a essas despesas prioridade frente às demais, já que não se sujeitam às avaliações alocativas próprias do processo orçamentário e apresentam possibilidade quase ilimitada de execução. A abertura de crédito extraordinário, assim, tem o potencial de criar cenário de grave comprometimento ao equilíbrio intertemporal das finanças públicas e, em razão

disso, demanda postura parcimoniosa daqueles que o abrem e o executam.

176. Dessa feita, importa dizer, a abertura de crédito extraordinário não confere ao executor uma espécie de cheque em branco para utilização indiscriminada de recursos, em finalidade diversa daquela que motivou a sua aprovação. Deverá, assim, frise-se, estar adstrito às razões que motivaram sua aprovação.

177. Desse modo, por entender que as despesas executadas à conta do crédito extraordinário proveniente da MP 963/2020 encontram-se vinculadas às razões que o motivaram, considera-se oportuno determinar ao Ministério do Turismo, gestor do Fungetur, nos termos do art. 49, inciso VII, da Lei 13.844/2019, c/c o art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, conforme proposto pelo Ministério da Economia (peça 157, p. 3), com relação ao financiamento de investimentos em capital fixo com recursos oriundos daquela MP, que, quando do processo de análise das demandas por parte dos agentes financeiros, sejam observados os preceitos para os quais a MP 963/2020 foi editada, de modo que esses recursos sejam destinados somente a obras civis para a implantação, ampliação, modernização e reforma de empreendimentos turísticos que decorram da necessidade de adaptação da infraestrutura turística às novas exigências do mercado e das autoridades públicas em consequência da pandemia causada pela Covid-19.

Comentários do gestor

178. A proposta de determinação foi, então, submetida a comentários do Ministério do Turismo (peças 185 e 188), cuja resposta demonstra a sua aquiescência e a solicitação de um pequeno acréscimo na deliberação, na forma que segue (peça 188):

‘O turismo tem uma relação direta com o PIB, sendo a receita principal de algumas regiões, porém a pandemia atingiu toda cadeia turística. É evidente que o que mais se pede nesse momento é acesso a linha de capital de giro mais atrativa, entretanto, é importante que seja direcionado um olhar mais sensibilizado para a questão da retomada.

Tudo ainda é incipiente, e com a reabertura gradual, são necessárias mudanças estruturais e adequações aos protocolos de saúde e segurança sanitária. Dito isso, verifica-se que as linhas de investimentos e bens são essenciais para atender as recomendações atuais.

Ademais, há situações de obras que estavam em andamento, no período pré-pandemia, que, no entanto, foram suspensas. Há vista disso, entendemos que a concessão de um financiamento para a retomada dessa obra pode ser permitida, uma vez que a crise econômica instalada possa ter forçado a utilização do saldo em caixa do empresário inviabilizando o término da obra.

Ante o exposto, encaminho em complemento o pedido de que seja incluído, no relatório, a oferta das demais linhas do Fungetur para, além ’da implantação, ampliação, modernização e reforma de empreendimentos turísticos que decorram da necessidade de adaptação da infraestrutura turística às novas exigências do mercado e das autoridades públicas em consequência da pandemia causada pela Covid-19’, situações de retomada de obras paralisadas que, devido a pandemia, não foi possível a sua conclusão.’

Análise dos comentários apresentados

179. Inicialmente, convém registrar que o texto da deliberação, nos termos da Resolução-TCU 315/2020, contou com a colaboração dos gestores para sua construção, de modo que o encaminhamento, em verdade, apenas reproduz sugestão da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério da Economia, com a anuência do Ministério do Turismo.

180. Conforme apresentado na fundamentação orientadora da proposta de deliberação, a Administração Pública está vinculada a justificativa por ela apresentada quando da aprovação de créditos extraordinários. No caso da MP 963/2020, os recursos aprovados deverão ser integralmente utilizados ‘para atender a presente situação de emergência decorrente do Coronavírus’.

181. Nesse mister, é possível observar que o acréscimo na deliberação solicitado pelo Ministério do Turismo se mostra aderente à tese ora apresentada, tendo em vista que a retomada de obras

paralisadas referentes a empreendimentos privados que, devido à pandemia, não puderam ser concluídas está, visivelmente, entre as situações emergenciais provocadas pelo novo Coronavírus e que demandariam investimentos em capital fixo, sem os quais os prejuízos para o setor de turismo poderiam ser ainda maiores.

182. Desse modo, entende-se oportuno adequar o texto da determinação para contemplar a solicitação do Ministério do Turismo, na forma que segue:

‘Determinar ao Ministério do Turismo, gestor do Fungetur, nos termos do art. 49, inciso VII, da Lei 13.844/2019, com fundamento no disposto no art. 167, § 3º, da Constituição Federal, no Princípio da Motivação, conforme art. 2º da Lei 9.784/1999 e na Teoria dos Motivos Determinantes, segundo a qual, a Administração Pública está vinculada a justificativa por ela apresentada, conforme jurisprudência assentada no Recurso Extraordinário com Agravo 981.548 Goiás, de relatoria do ministro Roberto Barroso, que, quando do processo de análise das demandas por parte dos agentes financeiros, sejam observados os preceitos para os quais a MP 963/2020 foi editada, de modo que esses recursos sejam destinados somente a obras civis para a implantação, ampliação, modernização e reforma de empreendimentos turísticos que decorram da necessidade de adaptação da infraestrutura turística às novas exigências do mercado e das autoridades públicas em consequência da pandemia causada pela Covid-19 e (ou) sejam destinados a atender a retomada de obras paralisadas, referentes a empreendimentos privados, que, devido à pandemia, não puderam ser concluídas.’

3. CONCLUSÃO

183. A presente fiscalização decorreu do Plano Especial de Acompanhamento aprovado pelo Plenário do TCU no âmbito do processo TC 016.602/2020-0 e é o terceiro relatório produzido pelo Tribunal sob o ponto de vista da gestão fiscal no enfrentamento à crise. Dessa forma, este relatório apresentou a atualização das informações relativas ao impacto orçamentário e fiscal do conjunto de medidas adotadas pelo governo federal, bem como dos riscos de natureza fiscal associados ao enfrentamento da calamidade pública.

184. Em relação aos efeitos da crise e das medidas de resposta governamental, os procedimentos de auditoria aplicados evidenciaram:

a. novo risco potencial relacionado à conformidade com as regras fiscais e à sustentabilidade fiscal: criação e execução de despesas em desacordo com as regras do Orçamento de Guerra. Tal risco está diretamente relacionado à utilização de orçamentação autorizada para combate à pandemia, em descompasso com as regras estabelecidas pela EC 106/2020 (Orçamento de Guerra), notadamente no que se refere à extrapolação dos limites temporais estabelecidos pela norma, como também no que concerne a eventual inscrição de restos a pagar de despesas cujas dotações sejam provenientes de créditos extraordinários autorizados com a finalidade de combater a pandemia e seus efeitos. Entende-se que a utilização dessa orçamentação deve estar adstrita ao período de vigência da calamidade pública, consoante disposto no art. 1º, da EC 106/2020, e no art. 65 da LRF, que dispensou o cumprimento das metas fiscais até o fim do exercício de 2020. Nesse sentido, propôs-se recomendar ao Ministério da Economia 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 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 (parágrafos 7-28);

b. sobre os riscos apontados no 1º e 2º relatórios deste acompanhamento, convém assinalar a possível redução significativa do volume de despesas discricionárias no âmbito do Poder Executivo federal, uma vez que o Teto de Gastos de 2021 será corrigido em 2,13% em relação ao limite de despesas primárias estabelecido em 2020. Ademais, não se vislumbram perspectivas de reduções de despesas primárias no curtíssimo prazo. Pelo contrário, nos últimos três exercícios o que se verifica é justamente o crescimento das despesas obrigatórias em ritmo mais acelerado que a correção anual do Teto de Gastos, o que vem impondo a redução sistemática dos volumes de despesas discricionárias. Outrossim, a severa compressão desses gastos poderá inviabilizar o funcionamento da máquina pública e, sobretudo, comprometer a execução de políticas públicas relevantes à sociedade;

c. não obstante, o atual momento exige cautela dos diversos atores participantes do processo legislativo orçamentário. Se, de uma banda, exige-se a necessária manutenção de gastos em níveis razoáveis para o funcionamento do Estado e, sobretudo, para o atendimento dos mais vulneráveis, de outra banda, impõe-se o necessário e irrestrito atendimento do Teto de Gastos, o qual possibilitou o controle das despesas da União, alterando a trajetória da dívida pública, o que tem condão de produzir efeitos positivos sobre toda a sociedade brasileira (parágrafos 29-38);

d. até 30/7/2020, o orçamento federal consignou dotações adicionais no valor de R\$ 510,0 bilhões para custear as medidas de enfrentamento da pandemia, dos quais foram empenhados R\$ 418,3 bilhões, liquidados R\$ 286,7 bilhões e pagos R\$ 286,5 bilhões (parágrafos 39-101);

e. até 30/7/2020, do total de despesas alocadas na função Saúde autorizadas especificamente para o combate à pandemia (R\$ 40,0 bilhões), foram empenhados R\$ 29,1 bilhões (72,7%), liquidados R\$ 19,1 bilhões (47,6%) e efetivamente pagos R\$ 18,9 bilhões (47,2%) (parágrafos 94-101);

f. a União editou atos normativos referentes à concessão de benefícios tributários a empresas e pessoas físicas, consistentes em diferimentos de tributos e redução de impostos regulatórios. O impacto acumulado estimado dessas medidas tributárias chegou a aproximadamente R\$ 165,39 bilhões, conforme atualização apresentada pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, ante uma previsão anterior de R\$ 157,56 bilhões. O principal acréscimo decorreu da prorrogação, por mais três meses, da desoneração do IOF sobre as operações de crédito de pessoas físicas e jurídicas, com impacto estimado em R\$ 7,1 bilhões. Já os benefícios financeiros e creditícios mantiveram o mesmo patamar do relatório anterior de R\$ 1,16 bilhão (parágrafos 102-111);

g. constatou-se também que as novas medidas de combate à pandemia conjuntamente com o impacto da crise sobre a atividade econômica, com reflexo na arrecadação de receitas, ensejaram a revisão das projeções de resultado fiscal. Nesse sentido, as projeções do Poder Executivo federal indicam déficit primário do Governo Central para 2020 da ordem R\$ 787,5 bilhões, conforme avaliação do 3º bimestre, constante do RARDP 3º bimestre de 2020, ante a projeção de R\$ 540,6 bilhões, previstos no RARDP do 2º bimestre de 2020. (parágrafos 112-130);

h. A necessidade de financiamento do Governo Central fortemente sensibilizada pelo déficit recorde em 2020 vem alterando o volume da Dívida Bruta do Governo Geral (DGBB) como também a composição da Dívida Pública Federal (DPF). As projeções mais recentes apontam que a Dívida Bruta do Governo Geral (DGBB) alcançará 94,7% do PIB em 2020 e 96% em 2023, como também se estima que haverá sensível alteração da composição da Dívida Pública Federal (DPF), uma vez que se projeta elevação do volume dos títulos referenciados em moeda estrangeira (de 4,3% em janeiro de 2020, para 5,9% em dezembro de 2020) e acréscimo do número de títulos com

vencimento em doze meses (de 19,2% em janeiro de 2020, alcançando 23,9% em dezembro de 2020) (parágrafos 131-148);

i. realizou-se a oitava do Ministério da Economia e da Casa Civil da Presidência da República, autorizada por meio do Acórdão 1.557/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, com o propósito de que se apresentasse elementos capazes de demonstrar que os créditos aprovados pela Medida Provisória 963/2020 estão destinados ao atendimento da crise provocada pela Covid-19 e, sobretudo, que atendem aos requisitos de urgência e imprevisibilidade, e que essas necessidades de adequação tenham surgido apenas após a proliferação pandemia e que exista *periculum in mora* para aprovação desses recursos por meio das vias ordinárias de análise de créditos orçamentários;

j. constatou-se que os requisitos constitucionais para abertura dessa orçamentação extraordinária foram atendidos. No entanto, remanesce o devido zelo na aplicação desses recursos, notadamente tendo em conta que o gestor está adstrito às razões que motivaram a abertura desse crédito extraordinário. Nesse sentido, por entender que se encontram os gestores do Fungetur vinculados às razões que motivaram a aprovação do crédito extraordinário proveniente da MPV 963/2020, considera-se oportuno determinar ao Ministério do Turismo, gestor do Fungetur, nos termos do art. 49, inciso VII, da Lei 13.844/2019, conforme proposto pelo Ministério da Economia, com relação ao financiamento de investimentos em capital fixo com recursos oriundos daquela MP, que, quando do processo de análise das demandas por parte dos agentes financeiros, sejam observados os preceitos para os quais a MP 963/2020 foi editada, de modo que esses recursos sejam destinados somente a obras civis para a implantação, ampliação, modernização e reforma de empreendimentos turísticos que decorram da necessidade de adaptação da infraestrutura turística às novas exigências do mercado e das autoridades públicas em consequência da pandemia causada pela Covid-19 e (ou) sejam destinados a atender a retomada de obras paralisadas, referentes a empreendimentos privados, que, devido à pandemia, não puderam ser concluídas (parágrafos 149-182).

185. Cabe destacar que, à luz do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, as deliberações ora proferidas deverão ser objeto de monitoramento no âmbito desta Corte de Contas. Nesse sentido, propõe-se adicionalmente fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de que as deliberações ora proferidas, bem como as deliberações antecedentes a esta terceira apreciação, serão monitoradas oportunamente no âmbito deste acompanhamento.

186. Por fim, estima-se que o presente trabalho tem o potencial de estimular o atendimento às disposições insculpidas na Constituição Federal, na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei de Diretrizes Orçamentárias, tendo como fim último assegurar que a capacidade de financiamento do Estado esteja à altura das necessidades nacionais durante o enfrentamento da crise e após o seu término, de forma sustentável.

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

187. Em razão dos argumentos acima expendidos, encaminham-se os autos à consideração superior, propondo:

a. recomendar ao Ministério da Economia, à luz do disposto no art. 1º da LC 101/2000 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 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. determinar ao Ministério do Turismo, gestor do Fungetur, nos termos do art. 49, inciso VII, da Lei 13.844/2019, com fundamento no disposto no art. 167, § 3º, da Constituição Federal, no Princípio da Motivação, conforme art. 2º da Lei 9.784/1999 e na Teoria dos Motivos Determinantes, segundo a qual, a Administração Pública está vinculada a justificativa por ela apresentada, conforme jurisprudência assentada no Recurso Extraordinário com Agravo 981.548 Goiás, de relatoria do ministro Roberto Barroso, que, quando do processo de análise das demandas por parte dos agentes financeiros, sejam observados os preceitos para os quais a MP 963/2020 foi editada, de modo que esses recursos sejam destinados somente a obras civis para a implantação, ampliação, modernização e reforma de empreendimentos turísticos que decorram da necessidade de adaptação da infraestrutura turística às novas exigências do mercado e das autoridades públicas em consequência da pandemia causada pela Covid-19 e (ou) sejam destinados a atender a retomada de obras paralisadas, referentes a empreendimentos privados, que, devido à pandemia, não puderam ser concluídas;

c. informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, com fundamento no art. 120, § 3º, da Lei 13.898/2019 (LDO 2020), bem como à Comissão Mista de Acompanhamento das Medidas Relacionadas ao Coronavírus, ambas do Congresso Nacional, e ao Gabinete Integrado de Acompanhamento à Epidemia do Coronavírus-19 da Procuradoria-Geral da República, que:

c.1. até a data de 30/7/2020, o orçamento federal consignou dotações de R\$ 510,0 bilhões para as medidas de enfrentamento da pandemia (R\$ 404,5 bilhões autorizados até 29/6/2020, como informado no primeiro relatório do presente acompanhamento, e R\$ 105,5 bilhões autorizados após essa data); as medidas tributárias com impacto na arrecadação foram projetadas em aproximadamente R\$ 165,39 bilhões, ante uma previsão anterior de R\$ 157,56 bilhões;

c.2. até 30/7/2020, do total de despesas alocadas na função Saúde autorizadas especificamente para o combate à pandemia (R\$ 40,0 bilhões), foram empenhados R\$ 29,1 bilhões (72,7%), liquidados R\$ 19,1 bilhões (47,6%) e efetivamente pagos R\$ 18,9 bilhões (47,2%);

c.3 as projeções do Poder Executivo federal indicam déficit primário do Governo Central para 2020 da ordem R\$ 787,5 bilhões, ante a projeção anterior de R\$ 540,6 bilhões;

c.4. as projeções mais recentes apontam que a Dívida Bruta do Governo Geral (DGGB) alcançará 94,7% do PIB em 2020 e 96% em 2023, como também se estima que haverá sensível alteração da composição da Dívida Pública Federal (DPF), uma vez que se projeta elevação do volume dos títulos referenciados em moeda estrangeira (de 4,3% em janeiro de 2020, para 5,9% em dezembro de 2020) e acréscimo do número de títulos com vencimento em doze meses (de 19,2% em janeiro de 2020, alcançando 23,9% em dezembro de 2020);

c.5. os efeitos da pandemia na atividade econômica podem impactar a sustentabilidade fiscal de médio prazo, em função do extenso prazo de manutenção de resultados fiscais deficitários. Tal contexto requer medidas de controle efetivo do crescimento das despesas obrigatórias de caráter continuado por parte de todos os Poderes e das renúncias tributárias, bem como evidencia a necessidade de recomposição de receitas, o que pode ser realizado por diferentes meios, tais como por receitas extraordinárias advindas da otimização de ativos, reversão de benefícios tributários ou recomposição de base tributária; e

- c.6. há risco de compressão de despesas discricionárias em 2021, tendo em vista o crescimento acelerado das despesas obrigatórias verificado nos últimos anos, o que pode implicar dificuldades para o funcionamento da máquina pública;
- d. encaminhar cópia da decisão que vier a ser proferida ao Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República;
- e. nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de que as deliberações ora proferidas, bem como as deliberações antecedentes a esta terceira apreciação, serão monitoradas oportunamente no âmbito deste acompanhamento;
- f. devolver os presentes autos à unidade técnica para dar seguimento ao acompanhamento.”

É o relatório.