

# **Acompanhamento:**

*Alterações de regras orçamentárias e  
Impactos fiscais das medidas de  
enfrentamento à Covid-19*

## RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO

**TC 016.873/2020-3**

**Fiscalis: 73/2020**

**Relator:** Bruno Dantas

### DA AÇÃO DE CONTROLE

**Tipo:** Acompanhamento

**Ato originário:** Plano Especial de Acompanhamento aprovado pelo Plenário do TCU no âmbito do processo TC 016.602/2020-0

**Objeto:** Medidas orçamentárias e fiscais relacionadas à Covid-19

**Período abrangido:** 16/2/2021 a 9/4/2021

**Composição da equipe:** Rafael Gomes Lima – Matr. 11106-6  
Rita de Cássia Antunes Gomes Mascarenhas – Matr. 6571-4

### DOS ÓRGÃOS/ENTIDADES

**Órgãos/entidades:** 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)

## EM RESUMO

### Por que o TCU está acompanhando o impacto fiscal das medidas de combate à crise da Covid-19?

Para analisar os reflexos das mudanças nas regras orçamentárias e fiscais; avaliar o impacto orçamentário e fiscal do conjunto de medidas adotadas pelo Governo Federal; evidenciar de que forma a trajetória da dívida pública será impactada, assim como o espaço fiscal disponível para realização de despesas nos próximos anos.

### Quais as principais deliberações propostas?

1) informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, 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:

i) ao final do exercício de 2020, o orçamento federal consignou dotações de R\$ 635,47 bilhões para as medidas de enfrentamento da pandemia; da dotação total autorizada, foram empenhados R\$ 540,15 bilhões e pagos R\$ 524,02 bilhões, restando um saldo de R\$ 16,13 bilhões inscritos em restos a pagar ao final de 2020, cuja regularidade é objeto de análise no processo TC 047.592/2020-6;

ii) especificamente na função saúde, em 2020, foram autorizados R\$ 64,6 bilhões, dos quais foram empenhados R\$ 42,5 bilhões e pagos R\$ 39,7 bilhões. Dos valores pagos, R\$ 32,1 bilhões referem-se a transferências de recursos a estados, Distrito Federal, e municípios e os demais R\$ 7,6 bilhões, relativos a despesas executadas pela própria União em 2020;

iii) Em 2020, a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) alcançou 88,8% do PIB, ante uma previsão anterior à crise de 77,9% do PIB. Já a Dívida Pública Federal (DPF) atingiu 67,3% do PIB, ao passo que em 2019 representava 57,4% do PIB. Em 2020, a DBGG somou R\$ 6,6 trilhões, enquanto a DPF somou R\$ 5 trilhões.

O presente trabalho decorre do Plano Especial de Acompanhamento aprovado pelo Plenário do TCU no âmbito do processo TC 016.602/2020-0 e é o 7º relatório produzido pelo Tribunal.

O objetivo deste 7º relatório é: apresentar a consolidação da execução orçamentária das medidas de combate à pandemia, os benefícios tributários concedidos, bem como o impacto fiscal dessas medidas sobre as receitas e despesas primárias em 2020.

## ACOMPANHAMENTO DOS IMPACTOS FISCAIS

Em relação aos efeitos da crise e das medidas de resposta governamental, observou-se que:

1. Ao final do exercício de 2020, o orçamento federal consignou dotações de R\$ 635,47 bilhões para as medidas de enfrentamento da pandemia; da dotação total autorizada, foram empenhados R\$ 540,15 bilhões e pagos R\$ 524,02 bilhões (97%), restando um saldo de R\$ 16,13 bilhões (2,99%) inscritos em restos a pagar ao final de 2020, cuja regularidade é objeto de análise no processo TC 047.592/2020-6.

2. A concessão de benefícios tributários a empresas e pessoas físicas, consistentes em diferimentos de tributos e redução de impostos regulatórios, chegou a aproximadamente R\$ 172,29 bilhões. Já os benefícios financeiros e creditícios possuem valor total estimado de impacto em 2020 de R\$ 1,19 bilhão.

3. O resultado primário do Governo Central para 2020 resultou em *deficit* de R\$ 745,26 bilhões. Em razão da pandemia de Covid-19 e de seus desdobramentos sociais e econômicos, o *deficit* se elevou em R\$ 619,02 bilhões (398,93%), ante a meta fixada na LDO 2020 de R\$ 124,07 bilhões.

4. A necessidade de financiamento do Governo Central, fortemente sensibilizada pelo *deficit* recorde em 2020, vem alterando o volume da DBGG e da DPF. Em 2020, a DBGG alcançou 88,8% do PIB, ante uma previsão anterior à crise de 77,9% do PIB. Já a DPF atingiu 67,3% do PIB, ao passo que em 2019 representava 57,4% do PIB. Em 2020, a DBGG somou R\$ 6,6 trilhões, enquanto a DPF somou R\$ 5 trilhões.



## SUMÁRIO

|                                                                                                                                                                                                                                        |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. INTRODUÇÃO .....</b>                                                                                                                                                                                                             | <b>5</b>  |
| <b>2. EXAME TÉCNICO.....</b>                                                                                                                                                                                                           | <b>5</b>  |
| 2.1. Impactos fiscais das medidas de combate à Covid-19 em 2020 .....                                                                                                                                                                  | 5         |
| 2.2. Benefícios tributários, financeiros e creditícios .....                                                                                                                                                                           | 19        |
| 2.3. Resultado primário: receitas e despesas primárias .....                                                                                                                                                                           | 21        |
| 2.4. Impactos sobre a dívida pública .....                                                                                                                                                                                             | 24        |
| 2.5. Efeitos jurídicos da Covid-19 sobre as regras de Direito Financeiro.....                                                                                                                                                          | 26        |
| <b>3. MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES EXARADAS NO ITEM 9.1 DO<br/>ACÓRDÃO 2.026/2020-TCU-PLENÁRIO .....</b>                                                                                                                             | <b>29</b> |
| <b>4. CONCLUSÃO.....</b>                                                                                                                                                                                                               | <b>35</b> |
| <b>5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO .....</b>                                                                                                                                                                                             | <b>37</b> |
| <b>Anexo I – Medidas adotadas para o combate à pandemia em 2020 agrupadas em quatro<br/>grandes eixos .....</b>                                                                                                                        | <b>39</b> |
| <b>Anexo II - Créditos Extraordinários Relacionados à Pandemia do Novo Coronavírus<br/>(Covid-19).....</b>                                                                                                                             | <b>40</b> |
| <b>Anexo III – Fontes de Financiamento das despesas orçamentárias segregadas por ato<br/>autorizativo<sup>1, 2</sup> .....</b>                                                                                                         | <b>48</b> |
| <b>Anexo IV – Transferência de recursos livres aos estados e Distrito Federal, no âmbito da<br/>LC 173/2020 (art. 5º, inciso II, alínea “a”) .....</b>                                                                                 | <b>49</b> |
| <b>Anexo V – Total de repasses de recursos aos estados, Distrito Federal e municípios,<br/>considerando todos os aos auxílios financeiros (LC 173/2020, Lei 14.017/2020 e Lei<br/>14.041/2020) e transferências fundo a fundo.....</b> | <b>50</b> |

## 1. INTRODUÇÃO

1. Trata-se do 7º Relatório de Acompanhamento das medidas de enfrentamento à Covid-19, em continuidade aos Acórdãos 1.557/2020, 2.026/2020, 2.283/2020, 2.710/2020 e 2.897/2020, todos prolatados pelo Plenário do TCU.
2. 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.
3. A presente fiscalização realiza-se nos seguintes órgãos: Casa Civil da Presidência da República e Ministério da Economia (Secretaria Executiva, Secretaria Especial de Fazenda – SEF, Secretaria de Orçamento Federal – SOF, Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil – RFB e Secretaria do Tesouro Nacional – STN), estendendo-se a outros órgãos e entidades.
4. O volume de recursos fiscalizados, que envolve o montante de despesas autorizadas até 31/12/2020 para enfrentamento da crise provocada pela Covid-19, equivale a R\$ 635,5 bilhões, dos quais foram empenhados R\$ 540,2 bilhões e R\$ 524 bilhões foram efetivamente pagos pela União em 2020.
5. 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 – LDO 2020 (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. Impactos fiscais das medidas de combate à Covid-19 em 2020

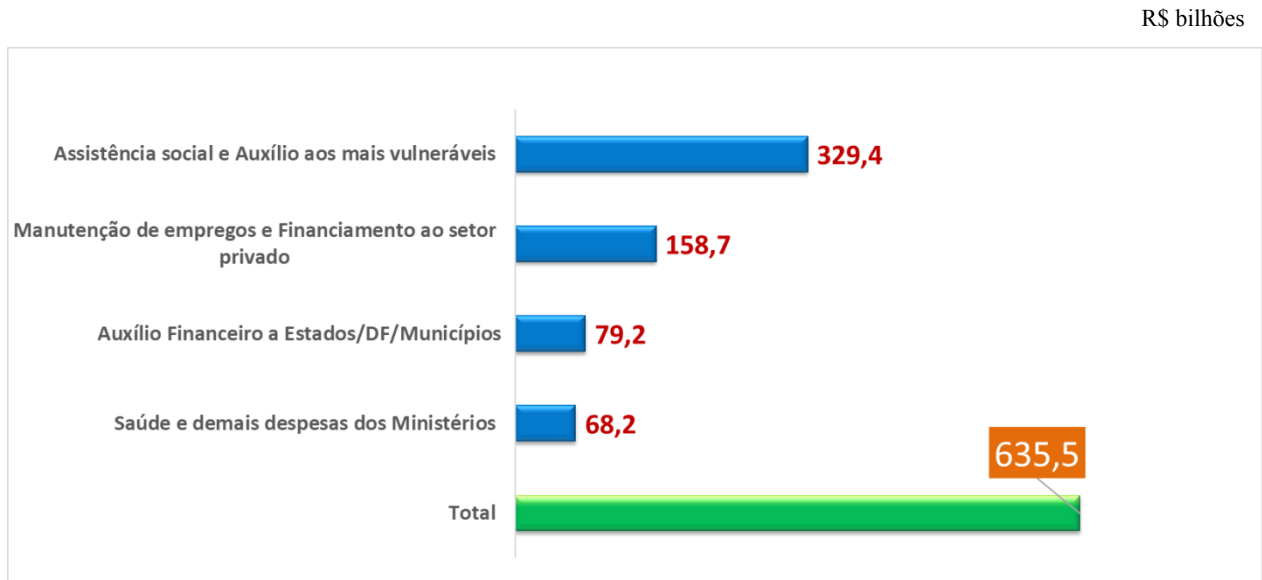
#### 2.1.1. Despesas orçamentárias

5. Durante o exercício de 2020, apenas na União, foram autorizados R\$ 635,5 bilhões em dotações orçamentárias para o combate à pandemia causada pela Covid-19 e a seus efeitos econômicos e sociais, dos quais R\$ 629,5 bilhões se referem a despesas primárias, valor que corresponde a 42,5% do total de despesas primárias do Governo Central, previstas na Lei 13.978/2020, Lei Orçamentária Anual (LOA) 2020 (R\$ 1.479,5 bilhões, conforme informações contidas no Anexo V do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) do 1º bimestre de 2020 (peça 98)). Dos montantes autorizados, foram bloqueados R\$ 30,7 bilhões, restando R\$ 604,8 bilhões disponíveis para empenho durante o exercício de 2020.
6. As sobreditas dotações orçamentárias foram autorizadas mormente por meio da abertura de créditos extraordinários, dadas as características dessas despesas. Assim, o Poder Executivo federal editou quarenta medidas provisórias veiculando créditos extraordinários (pormenorizados no Anexo II, deste relatório), cujo montante equivale a R\$ 634,2 bilhões. Os demais R\$ 1,3 bilhão foram autorizados por meio das demais modalidades de alterações orçamentárias (créditos adicionais suplementares e especiais).
7. Como será evidenciado no item 2.1.1.1 deste relatório, a aplicação desses recursos não coube somente à União, uma vez que parcela significativa de toda essa despesa foi carreada diretamente aos cofres dos entes subnacionais (R\$ 113,5 bilhões).

### 2.1.1.1. Alocação das dotações

8. A fim de melhor compreender a distribuição dos recursos autorizados pela União visando ao combate à pandemia e aos seus efeitos econômicos e sociais, 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.

**Gráfico 1: Distribuição das dotações autorizadas em 2020\***



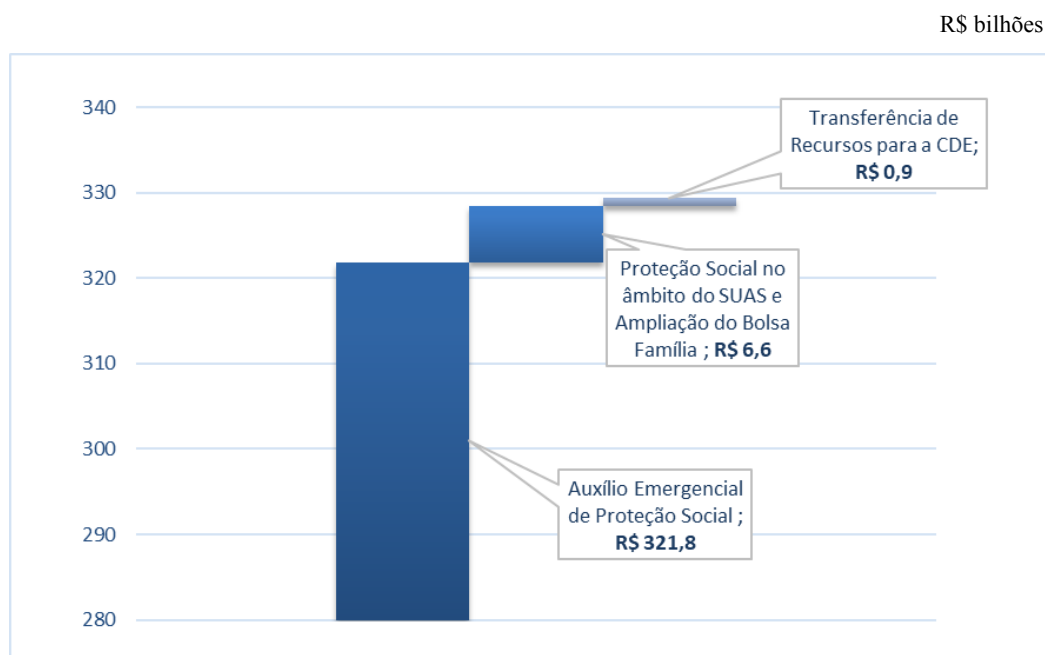
Fontes: Siop e Tesouro Gerencial – Posição 31/12/2020. Memória de cálculo constante do Anexo I. \*Saldo total autorizado, não deduzidas as dotações bloqueadas (R\$ 30,7 bilhões).

9. 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.

#### *Assistência social e auxílio aos mais vulneráveis*

10. Ao primeiro grupo, que abarca as dotações relacionadas às despesas com assistência social e demais auxílios aos mais vulneráveis, foram alocados R\$ 329,4 bilhões. Nesse grande grupo, inserem-se as seguintes dotações; i) Programa Auxílio Emergencial (PAE) e do PAE Residual (R\$ 321,8 bilhões); ii) Proteção Social e ampliação do Programa Bolsa Família (R\$ 6,6 bilhões); e iii) Transferência de Recursos para a Conta de Desenvolvimento Energético (R\$ 0,9 bilhão).

**Gráfico 2: Assistência social e auxílio aos mais vulneráveis\***



Fontes: Siop e Tesouro Gerencial – Posição 31/12/2020. Memória de cálculo constante do Anexo I. \*Valor total autorizado, não deduzidas as dotações bloqueadas (R\$ 2,8 bilhões referentes ao subgrupo Proteção Social e ampliação do Programa Bolsa Família).

11. As dotações destinadas ao custeio do PAE e do PAE Residual (R\$ 321,8 bilhões), estabelecidos pela Lei 13.982/2020, alterada pela Lei 13.998/2020, representam 97,7% do total desse grupo ou 50,6% do total de despesas alocadas ao combate à pandemia e seus efeitos.

12. Em termos comparativos, a dotação destinada ao PAE e ao PAE Residual corresponde à terceira maior despesa da União em 2020, sendo superada apenas pelas despesas com Pessoal e Encargos Sociais e pelas despesas com Benefícios Previdenciários (dotações fixadas na LOA 2020, de R\$ 322,4 bilhões e de R\$ 677,7 bilhões, respectivamente, conforme metodologia de segregação da despesa adotada no RARDP 1º bimestre de 2020, para fins de mensuração das Necessidades de Financiamento do Governo Central).

13. O PAE foi concebido para conceder auxílio financeiro aos mais vulneráveis por um período de três meses (conforme Decreto 10.398/2020), com valor médio mensal de R\$ 600,00 a cada beneficiário (ressalvados os beneficiários que faziam jus ao valor em dobro), ao custo estimado de R\$ 50,8 bilhões ao mês, de acordo com o Parecer de Mérito 9/2020, do Gabinete do Ministério da Cidadania (peça 152, p. 13-16).

14. Todavia, em decorrência do prolongamento dos efeitos da crise sanitária, inicialmente, a União optou por estender o prazo de concessão do auxílio por mais dois meses, à mesma parcela de R\$ 600,00 mensais (conforme o Decreto 10.412/2020). Posteriormente, foi concedida nova rodada de pagamento do citado auxílio. Essa nova versão, intitulada PAE Residual, estabeleceu o pagamento de até quatro parcelas mensais, ao valor médio de R\$ 300,00 (conforme o Decreto 10.488/2020).

15. Ao final do exercício de 2020, da dotação alocada para custear o PAE e PAE Residual (R\$ 321,8 bilhões), foram empenhados R\$ 295,2 bilhões, pagos R\$ 292,9 bilhões e inscritos em restos a pagar R\$ 2,3 bilhões. A pormenorização das despesas executadas será apresentada no item 2.1.1.3 deste relatório.

16. Ainda nesse grande grupo de despesas, encontram-se as dotações destinadas à proteção social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (Suas) (R\$ 3,4 bilhões) e do programa Bolsa Família (R\$ 3 bilhões). Somam-se a esses valores R\$ 0,2 bilhão destinado ao pagamento de auxílio emergencial às Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPIs), decorrente da Lei 14.018/2020.



17. Tem-se adicionalmente a “Transferência de recursos para a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE)”, que 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 Medida Provisória (MPV) 949/2020, abriu crédito extraordinário no valor de R\$ 900 milhões.

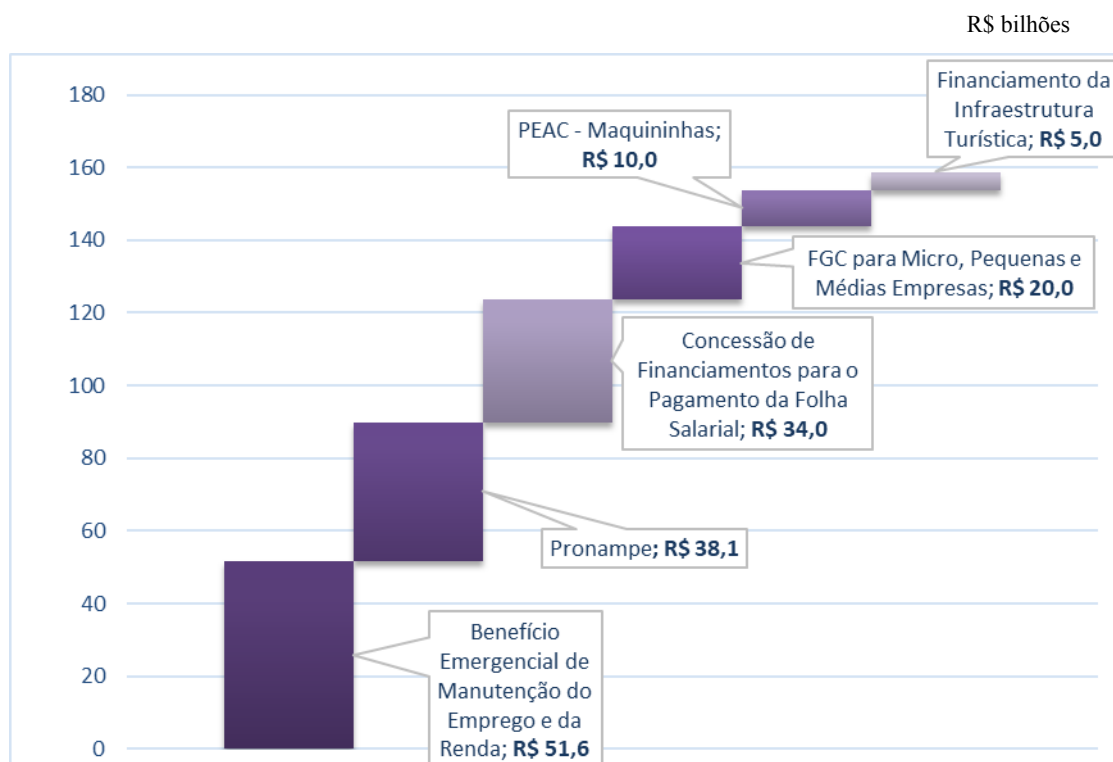
18. Por fim, conforme já mencionado neste relatório, para 2021, há previsão da concessão de nova rodada do Auxílio Emergencial. Para tanto, em 18/3/2021, o Poder Executivo federal editou a MPV 1.037/2021, abrindo créditos extraordinários da ordem de R\$ 42,6 bilhões.

#### *Manutenção de empregos e financiamento ao setor privado*

19. O segundo grupo com maior dotação alocada refere-se às despesas voltadas à “Manutenção de empregos e ao financiamento ao setor privado”, cuja autorização orçamentária (R\$ 158,7 bilhões) responde por 25% do total de despesas voltadas ao combate à pandemia e a seus efeitos.

20. As autorizações orçamentárias no referido grupo seguem a distribuição apresentada no gráfico a seguir:

**Gráfico 3: Manutenção de empregos e financiamento ao setor privado\***



Fontes: Siop e Tesouro Gerencial – Posição 31/1/2020. Memória de cálculo constante do Anexo I. \*Valor total autorizado, não deduzidas as dotações bloqueadas (R\$ 27,2 bilhões referentes ao subgrupo Concessão de Financiamento para o Pagamento da Folha Salarial e R\$ 0,1 bilhão relativo ao Benefício Emergencial de Manutenção de Empregos e de Renda).

21. O primeiro e mais representativo dispêndio contido nesse grupo refere-se ao “Benefício Emergencial de Manutenção de Empregos e de Renda (BEM)”, cuja dotação autorizada em 2020 equivaleu a R\$ 51,6 bilhões. O BEM foi estabelecido pela MPV 936/2020, convertida na Lei 14.020/2020, a qual prevê a possibilidade de suspensão dos contratos de trabalho e a redução proporcional de jornada de trabalho e de salário. Essa medida visou 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.

22. Inicialmente previsto para vigor por noventa dias, o programa de suspensão dos contratos de trabalho e de redução proporcional de jornada de trabalho e de salário foi prorrogado até 31/12/2020, conforme os Decretos 10.422 e 10.470, ambos de 2020, com amparo na Lei 14.020/2020.



Com efeito, em 2020, foram processados 19,9 milhões de acordos, resultando em um valor pago da ordem de R\$ 33,5 bilhões, conforme dados produzidos pelo Ministério da Economia, mais especificamente, pela Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, e disponíveis no Portal Acompanhamento das ações de preservação de emprego e renda, desta Corte de Contas (disponível em

<https://contas.tcu.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=ias1%5Cpainel%20emprego%20e%20renda&lang=pt-BR&anonymous=true>> acesso em 15/3/2021).

23. A segunda despesa mais vultosa deste grupo se refere à Integralização de cotas no Fundo Garantidor de Operações (FGO) para o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), que consiste em medida visando à ampliação do acesso ao crédito para microempresas e empresas de pequeno porte, na definição da Lei Complementar 123/2006.

24. Assim, os R\$ 38,1 bilhões autorizados para esse fim destinaram-se a aumentar a participação da União no citado fundo garantidor, elevando os recursos disponíveis para instituições financeiras (elencadas no art. 1º, § 2º, da Lei 13.999/2020) concederem crédito a microempresas e a empresas de pequeno porte. Nesse sentido, o aludido programa possibilita, entre outras vantagens às referidas empresas, a concessão de carência para início do pagamento dos financiamentos e taxas mais atrativas que aquelas praticadas em mercado. Como se observará no item 2.1.1.3 deste relatório, os R\$ 38,1 bilhões foram em sua totalidade executados (integralizados em cotas no FGO).

25. Soma-se a essas medidas a integralização de R\$ 20 bilhões em cotas junto ao Fundo Garantidor para Investimentos (FGI). Consoante a Exposição de Motivos 221/2020-ME, que acompanhou a MPV 977/2020, convertida na Lei 14.068/2020, a sobredita integralização de cotas junto ao FGI visa garantir operações de crédito a Pequenas e Médias Empresas, atendendo a demanda do Programa Emergencial de Acesso a Crédito (Peac).

26. Também no bojo do Peac, a União aportou R\$ 10 bilhões junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), destinados à concessão de empréstimo garantido por cessão fiduciária de recebíveis, medida intitulada Peac-Maquinhinha. Por meio dessa modalidade, o microempreendedor, as microempresas e as empresas de pequeno porte têm acesso a linha de crédito, mediante o oferecimento de recebíveis.

27. Outra medida visando à preservação de empregos refere-se à Concessão de Financiamento para o Pagamento da Folha Salarial, estabelecida pela Lei 14.043/2020, a qual instituiu o Programa Emergencial de Suporte a Empregos (Pese). Essa medida foi instituída no 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.

28. Nesse sentido, o agente financeiro da União, no caso o BNDES, ficou responsável por realizar os repasses dos recursos da União às instituições financeiras que protocolassem no referido banco operações de crédito a serem contratadas no âmbito do Pese. Para esse feito, foram autorizados R\$ 34 bilhões, dos quais o setor privado capitou R\$ 6,8 bilhões.

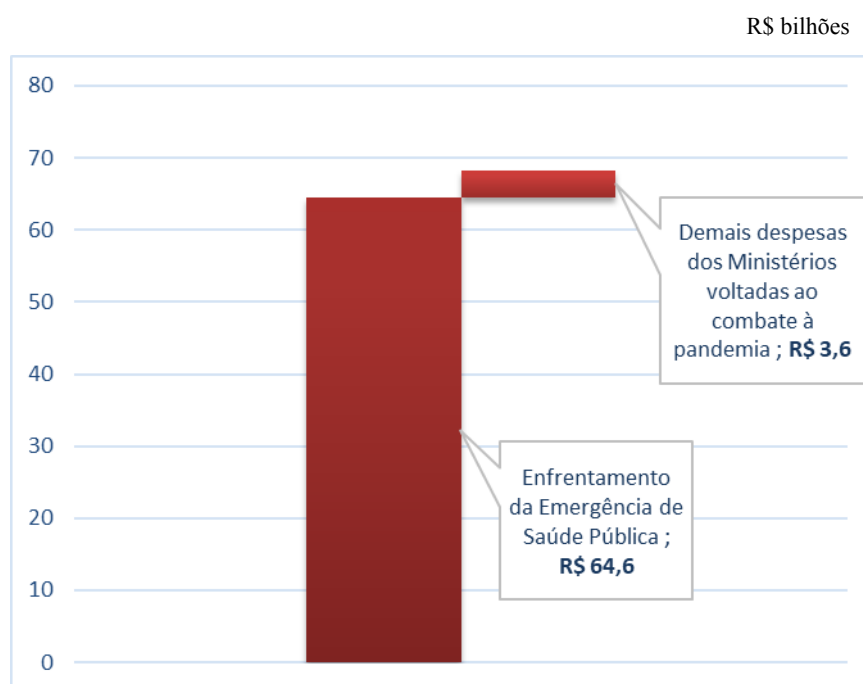
29. Por fim, têm-se as dotações alocadas ao financiamento da infraestrutura turística nacional, que somam R\$ 5 bilhões, e que segundo a Exposição de Motivos que acompanhou a MPV 963/2020, convertida na Lei 14.051/2020, visa à “concessão de financiamento ao setor de turismo, a fim de amenizar os impactos econômicos causados pela situação de emergência em saúde pública, decorrente do Coronavírus (Covid-19)”.

30. Registre-se que, por meio do Acórdão 2.283/2020-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Bruno Dantas, esta Corte de Contas expediu determinação ao Ministério do Turismo, gestor do Fundo Geral de Turismo (Fungetur), no sentido 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, para que não ocorra desvio de finalidade na aplicação desse recurso autorizado por créditos extraordinários.

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

31. Este grupo contou com uma autorização orçamentária da ordem de R\$ 68,2 bilhões em 2020. As referidas dotações foram autorizadas para custear ações de saúde (R\$ 64,6 bilhões) e outras despesas dos Ministérios envolvidos no combate à pandemia (R\$ 3,6 bilhões).

**Gráfico 4: Saúde e demais despesas dos Ministérios envolvidos no combate à pandemia\***



Fontes: Siop e Tesouro Gerencial – Posição 31/12/2020. Memória de cálculo constante do Anexo I. \*Valor total autorizado, não deduzidas as dotações bloqueadas (R\$ 0,3 bilhão relativo ao subgrupo Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública e R\$ 0,4 bilhão, ao subgrupo Demais despesas dos Ministérios voltadas ao combate à pandemia).

32. Dentre as dotações autorizadas na função saúde (R\$ 64,6 bilhões), há que se destacar que R\$ 33,3 bilhões estavam previstos para serem repassados aos entes subnacionais. Já os demais R\$ 31,3 bilhões seriam aplicados pela própria União.

33. Em relação aos montantes previstos para serem transferidos aos estados, Distrito Federal e municípios, para custar ações de saúde, foram efetivamente repassados pela União R\$ 32,1 bilhões, até o final de 2020, sendo R\$ 9 bilhões aos estados e ao Distrito Federal e R\$ 23,1 bilhões aos municípios. Ressalte-se, no entanto, que a transferência desses valores não significa que esses recursos foram efetivamente aplicados pelos entes subnacionais. Esse montante representa os valores que foram depositados pelo ente federal em favor dos estados, Distrito Federal e municípios. Recursos que constituem uma fonte de receita para que sejam executadas ações na área de saúde.

34. Em relação aos recursos previstos para serem aplicados diretamente pela União (R\$ 31,3 bilhões), até o final de 2020, foram empenhados R\$ 9,2 bilhões e, efetivamente pagos R\$ 7,5 bilhões (ou 24,1% da dotação autorizada). Dentre os valores autorizados, mas que não foram empenhados pela União em 2020 na área de saúde (R\$ 22 bilhões), encontram-se as dotações autorizadas pelas MPVs 1.004 e 1.015, ambas de 2020, as quais abriram créditos extraordinários da ordem de R\$ 2,5 bilhões e R\$ 20 bilhões, respectivamente.

35. A MP 1.004/2020 foi editada em 24/9/2020, com o objetivo de viabilizar o ingresso do Brasil no Instrumento de Acesso Global de Vacinas Covid-19 (*Covax Facility*), visando à aquisição de vacinas. Das dotações autorizadas (R\$ 2,5 bilhões), foram empenhados R\$ 830,9 milhões (33,1%).

36. Já a MP 1.015/2020, editada em 17/12/2020, abriu créditos extraordinários para financiar a aquisição das doses necessárias para cobertura vacinal da população nacional, assim como financiar outras despesas relacionadas à implementação da imunização contra o Covid-19, conforme a

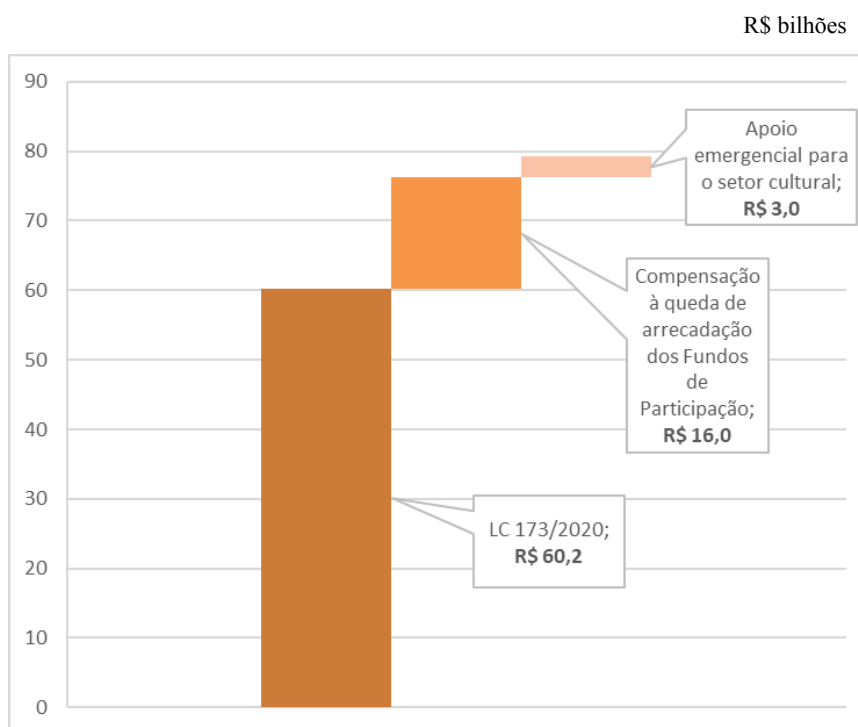
Exposição de Motivos 464/2020-ME, que acompanhou a citada medida provisória. Do valor autorizado (R\$ 20 bilhões), foram empenhados apenas R\$ 88,9 milhões (0,44%) em 2020. Como será apresentado no tópico 2.1.1.3 Execução das despesas orçamentárias em 2020, o saldo orçamentário não utilizado relativo a essas duas medidas provisórias foi reaberto em 2021.

37. Em relação às demais despesas dos Ministérios voltadas ao combate à pandemia, tem-se que foram autorizados R\$ 2,3 bilhões a título de créditos extraordinários, os quais se somam a outros R\$ 1,3 bilhão proveniente de créditos suplementares e especiais, totalizando R\$ 3,6 bilhões. Tais valores estão distribuídos entre diferentes Pastas, com destaque para os Ministérios da Educação, da Justiça e Segurança Pública, da Defesa e da Ciência, Tecnologia e Inovações.

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

38. O terceiro grupo refere-se aos auxílios financeiros aos entes subnacionais, cuja dotação equivale a R\$ 79,2 bilhões. Esses valores foram autorizados com base nos seguintes diplomas legais: MP 938/2020, convertida na Lei 14.041/2020 (R\$ 16 bilhões); LC 173/2020 (R\$ 60,2 bilhões); e Lei 14.017/2020 (R\$ 3 bilhões), conforme o gráfico a seguir. Registre-se que não se incluem nesse grupo as transferências fundo a fundo realizadas pela União em favor dos estados, Distrito Federal e municípios, em boa medida citadas nos itens imediatamente anteriores.

**Gráfico 5: Auxílio financeiro aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios \***



Fontes: Siop e Tesouro Gerencial – Posição 31/12/2020. Memória de cálculo constante do Anexo I. \*No referido grupo, não houve bloqueio de dotações.

39. A MP 938/2020, convertida na Lei 14.041/2020, estabeleceu apoio financeiro aos entes subnacionais, por meio da entrega do valor correspondente à variação nominal negativa entre os valores creditados a título dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (FPE/FPM), nos meses de março a novembro do exercício de 2020, em relação ao mesmo período de 2019. O auxílio em comento foi limitado a R\$ 16 bilhões, dos quais efetivamente foram repassados R\$ 15,1 bilhões, sendo R\$ 7,4 bilhões, aos estados e ao Distrito Federal e R\$ 7,7 bilhões, aos municípios.

40. O detalhamento dos valores efetivamente repassados aos entes subnacionais pode ser obtido a partir da consulta ao portal Tesouro Transparente (<<https://www.tesourotransparente.gov.br/consultas/transferencias-constitucionais-realizadas>>), o qual informa que os estados da Bahia, do Maranhão e do Ceará receberam as maiores parcelas desse apoio financeiro (R\$ 644,5 milhões, R\$ 507,9 milhões e R\$ 498,9 milhões, respectivamente). Já entre

os municípios, Recife/PE, Fortaleza/CE e Salvador/BA estão no topo das cidades que receberam maiores valores (R\$ 68,7 milhões, R\$ 63,4 milhões e R\$ 57 milhões, respectivamente). Frise-se que o repasse desses valores foi realizado com base em parâmetros objetivos (variação do FPE/FPM, entre março e novembro de 2019 e 2020), não comportando discricionariedade do ente repassador, no caso, a União, conforme disposto no art. 1º, § 1º, da Lei 14.041/2020.

41. Já a LC 173/2020 estabeleceu o repasse de R\$ 60,2 bilhões aos entes subnacionais, sendo que R\$ 10 bilhões foram destinados a ações de saúde e assistência social (sendo R\$ 7 bilhões destinados aos estados e ao Distrito Federal e R\$ 3 bilhões, aos municípios). Ressalte-se que esses valores não se confundem com aqueles apresentados no tópico anterior, relacionados às ações de saúde, transferidos na modalidade fundo a fundo.

42. Os demais R\$ 50,2 bilhões autorizados pela sobredita lei complementar são de livre aplicação, cabendo aos estados e ao Distrito Federal R\$ 30 bilhões, e aos municípios, os R\$ 20,2 bilhões restantes.

43. A distribuição dos recursos não destinados à saúde e à assistência social aos estados e ao Distrito Federal (R\$ 30 bilhões) obedeceu à distribuição proposta na LC 173/2020, a qual é replicada no Anexo IV deste relatório. Já os valores transferidos aos municípios (R\$ 20 bilhões) foram 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.

44. Ainda no que tange à regra de rateio dos valores alocados aos municípios, ao Distrito Federal coube o valor equivalente ao efetivamente recebido, no exercício de 2019, como sua cota-parte do FPM (R\$ 154,6 milhões), conforme disposto no art. 5º, § 5º, da LC 173/2020.

45. Por fim, por força da Lei 14.017/2020 (Lei Aldir Blanc), foram autorizados R\$ 3 bilhões visando prestar de auxílio financeiro aos entes subnacionais para custear o apoio emergencial para o setor cultural. Com efeito, foram transferidos R\$ 1,5 bilhão aos estados e ao Distrito Federal e a mesma quantia, aos municípios.

*Repases aos entes subnacionais, visando ao combate à pandemia, apresentados de forma global*

46. Como já mencionado neste relatório, o auxílio da União aos entes subnacionais não se limitou àquelas despesas elencadas no grupo “auxílio financeiro aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios” (previsão de R\$ 79,2 bilhões e efetiva transferência no valor de R\$ 78,2 bilhões). Além desses valores, estados, Distrito Federal e municípios receberam significativas quantias destinadas mormente ao custeio de ações de saúde e de assistência social, sobretudo mediante transferências fundo a fundo.

47. Assim, além dos R\$ 79,2 bilhões derivados da LC 173/2020, da Lei 14.017/2020 e da Lei 14.041/2020, outros R\$ 36,6 bilhões foram alocados para auxiliar os entes subnacionais no combate à pandemia, dos quais foram efetivamente transferidos R\$ 35,2 bilhões em 2020, sendo R\$ 9,4 bilhões a estados e ao Distrito Federal e R\$ 25,8 bilhões aos municípios. Assim, as transferências aos entes subnacionais visando especificamente ao combate à pandemia em 2020 totalizaram R\$ 113,5 bilhões, valor que corresponde a 21,7% de toda a despesa paga, destinada ao enfrentamento da Covid-19 (R\$ 524 bilhões), e podem ser assim sintetizadas:

**Tabela 1: Valores repassados aos entes subnacionais em 2020, visando ao combate à pandemia e seus efeitos**

R\$ bilhões

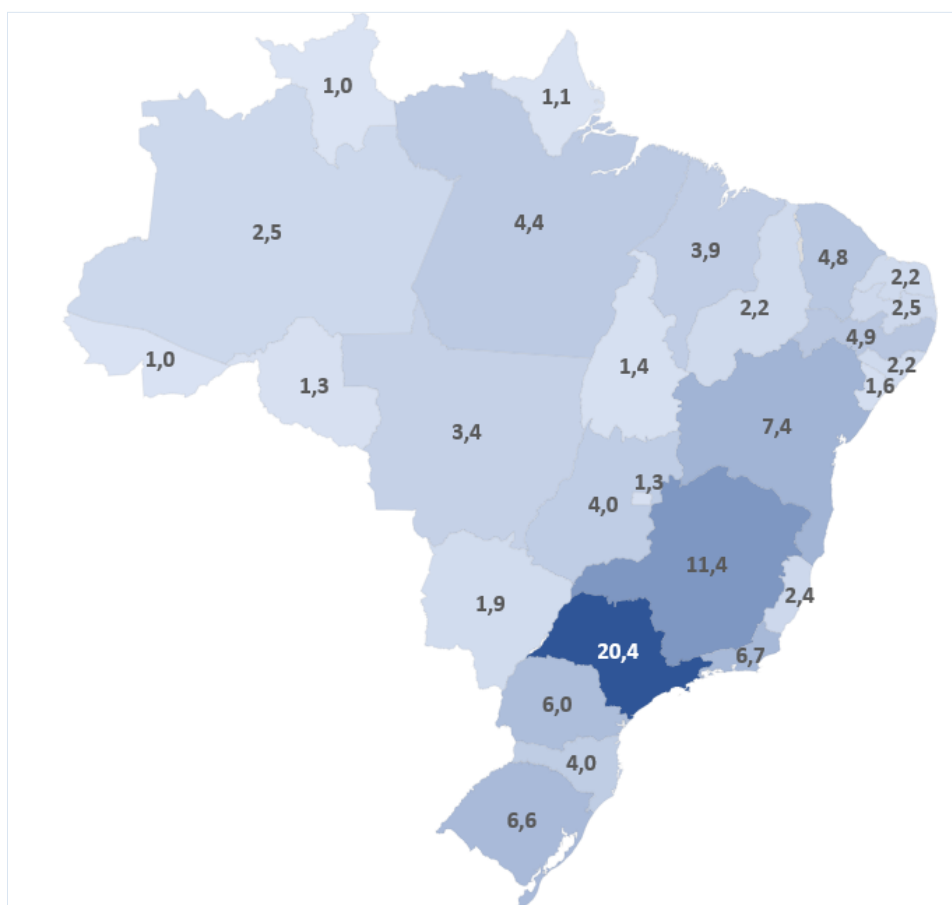
| Ente                                                                | Despesa                                                              | Dotação autorizada | Empenhado    | Pago         |
|---------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|--------------------|--------------|--------------|
| <b>Estados e Distrito Federal</b>                                   | Auxílio Financeiro (LC 173/2020*, Lei 14.017/2020 e Lei 14.041/2020) | 46,3               | 45,9         | 45,9         |
|                                                                     | Saúde - Transferências fundo a fundo                                 | 9,9                | 9,9          | 9,0          |
|                                                                     | Assistência Social - Transferências fundo a fundo                    | 0,7                | 0,7          | 0,4          |
|                                                                     | <b>Total Estados e DF (I)</b>                                        | <b>56,9</b>        | <b>56,4</b>  | <b>55,3</b>  |
| <b>Municípios</b>                                                   | Auxílio Financeiro (LC 173/2020*, Lei 14.017/2020 e Lei 14.041/2020) | 32,9               | 32,4         | 32,4         |
|                                                                     | Saúde - Transferências fundo a fundo                                 | 23,4               | 23,3         | 23,1         |
|                                                                     | Assistência Social - Transferências fundo a fundo                    | 2,8                | 2,7          | 2,6          |
|                                                                     | <b>Total Municípios (II)</b>                                         | <b>59,0</b>        | <b>58,4</b>  | <b>58,2</b>  |
| <b>Total estados/Distrito Federal/Municípios (III) = (I) + (II)</b> |                                                                      | <b>115,9</b>       | <b>114,8</b> | <b>113,5</b> |

Fonte: Siop – Posição 31/12/2020. \*Inserem-se nos valores autorizados/repassados pela LC 173/2020 R\$ 10 bilhões destinados à área de saúde e assistência social (sendo R\$ 7 bilhões destinados aos estados e ao Distrito Federal e R\$ 3 bilhões aos municípios), não computados nas linhas referentes às transferências fundo a fundo.

48. O gráfico a seguir evidencia os valores efetivamente repassados aos entes subnacionais, por unidade da federação, já se somando os valores transferidos pela União aos estados e aos seus respectivos municípios. O detalhamento desses valores encontra-se no Anexo V deste relatório.

**Gráfico 6: Valores transferidos pela União por Unidades da Federação em 2020 visando ao combate da pandemia e seus efeitos\***

R\$ bilhão



Elaboração própria. Fonte: Siop e Sítio do Senado Federal – Painel Cidadão <[http://www9.senado.leg.br/QvAJAXZfc/pendoc.htm?document=senado%2FSigaBrasilPainelCidadao.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true&select=lbTemas,\\*000960](http://www9.senado.leg.br/QvAJAXZfc/pendoc.htm?document=senado%2FSigaBrasilPainelCidadao.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true&select=lbTemas,*000960)> acesso em 16/3/2021. \*Valores apresentados no gráfico excluem os montantes repassados a título de Pasep distribuídos entre estados (valor global de R\$ 0,4 bilhão) e Pasep transferido a municípios (valor global de R\$ 0,3 bilhão).

### 2.1.1.2. Fontes de Financiamento

49. O orçamento alocado às medidas de enfrentamento da Covid-19 alcançou o montante de R\$ 635,5 bilhões em 2020 (dos quais foram bloqueados R\$ 30,7 bilhões) e o volume de despesas efetivamente pagas alcançou R\$ 524 bilhões. Nesse rumo, o impacto primário nas contas do Governo Central foi de R\$ 520,9 bilhões, tendo em conta que os demais R\$ 3,1 bilhões (dotações executadas na ação orçamentária 0454 - Financiamento da Infraestrutura Turística Nacional) foram classificados como gastos financeiros (não primários).

50. Em termos de autorização orçamentária e considerando os respectivos atos autorizativos da despesa, pode-se dizer que o Governo Federal, em linhas gerais, utilizou quatro principais fontes para custear as ações voltadas ao combate da pandemia e seus efeitos: cancelamento de dotações financeiras, *superavit* de exercícios já encerrados, operações de crédito e cancelamento de dotações primárias, como se verifica na tabela abaixo. O detalhamento dessas medidas, por ato autorizativo, pode ser visualizado no Anexo III deste relatório. A tabela a seguir apresenta a consolidação desses atos, segregados por fonte de financiamento e por área de atuação governamental.

**Tabela 2: Fontes de financiamento das despesas voltadas ao combate da pandemia e seus efeitos em 2020<sup>1, 2</sup>**

R\$ bilhões

| Despesas                                                              | Fonte de Financiamento                             |                                                     |                                  |                                                   | Despesa Total<br>(V) = (I) + (II)<br>+ (III) + (IV) |
|-----------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|----------------------------------|---------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|
|                                                                       | Cancelamentos<br>de dotações<br>Financeiras<br>(I) | Superavit<br>de<br>Exercícios<br>Anteriores<br>(II) | Operações<br>de Crédito<br>(III) | Cancelamentos<br>de dotações<br>Primárias<br>(IV) |                                                     |
| <b>Despesa Total (1.Despesa Primária + 2.<br/>Despesa Financeira)</b> | <b>164,5</b>                                       | <b>113,1</b>                                        | <b>348,3</b>                     | <b>9,5</b>                                        | <b>635,5</b>                                        |
| <b>1. Despesas Primárias</b>                                          | <b>164,5</b>                                       | <b>108,1</b>                                        | <b>348,3</b>                     | <b>9,5</b>                                        | <b>630,5</b>                                        |
| Assistência Social e auxílio aos mais vulneráveis                     | 98,2                                               | 32,9                                                | 198,2                            | 0,1                                               | 329,4                                               |
| Saúde e demais despesas dos Ministérios                               | 0,1                                                | 39,8                                                | 18,8                             | 9,4                                               | 68,2                                                |
| Manut. de empregos e Financ. ao setor privado                         | 50,2                                               | 35,4                                                | 68,1                             | 0,0                                               | 153,7                                               |
| Auxílio a Estados/DF/Municípios                                       | 16,0                                               | 0,0                                                 | 63,2                             | 0,0                                               | 79,2                                                |
| <b>2. Despesas Financeiras</b>                                        | <b>0,0</b>                                         | <b>5,0</b>                                          | <b>0,0</b>                       | <b>0,0</b>                                        | <b>5,0</b>                                          |
| Manut. de empregos e Financ. ao setor privado                         | 0,0                                                | 5,0                                                 | 0,0                              | 0,0                                               | 5,0                                                 |

Fontes: Siop e medidas provisórias veiculando créditos extraordinários – Posição 31/12/2020. <sup>1</sup>Distribuição, conforme atos autorizativos originais, não sendo consideradas alterações orçamentárias ulteriores. <sup>2</sup>Ainda que as despesas autorizadas nas ações 00S5 (MP 943/2020), 00SG (MP 1.002/2020) e 0454 (MP 963/2020) tenham sido gravadas com identificador de Resultado Primário (RP) 0 – financeira (art. 6º, § 4º, da LDO/2020), os dispêndios nas ações 00S5 e 00SG foram incluídos nas estatísticas fiscais como despesas primárias, dadas as características desses gastos. Assim, somente as dotações na ação 0454, no valor de R\$ 5 bilhões (na tabela, representada pelo grupo Manut. de empregos e Financ. ao setor privado), foram classificadas como despesas financeiras.

51. Como se observa na tabela, a principal fonte utilizada pela União para o enfrentamento da pandemia foram as receitas derivadas de operações de crédito, ou seja, diretamente relacionadas à elevação da dívida pública. Desse modo, 54,8% do total de despesas foram financiados por meio da emissão de títulos, o que, além de impactar quantitativamente o endividamento, piora o perfil da dívida pública, uma vez que o Tesouro Nacional tem a necessidade de captar montantes vultosos em mercado, em prazo muito exíguo, o qual influencia sensivelmente os prêmios e o vencimentos dos títulos emitidos.

52. Apenas para custear o PAE e o PAE Residual, foram alocados cerca de R\$ 321,8 bilhões, dos quais R\$ 197,9 bilhões foram financiados diretamente por fontes derivadas de operações de crédito (Fonte 144 – Títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional), como se verifica nos dados orçamentários das MPVs 970, 988 e 999, todas de 2020. Posteriormente, o Poder Executivo realizou alterações orçamentárias, reduzindo a utilização dessas fontes para o também elevado montante de R\$ 190 bilhões.



53. Os recursos derivados de operações de crédito ainda foram amplamente utilizados para custear significativa parcela do auxílio financeiro aos entes subnacionais, em particular para financiar os gastos autorizados pela LC 173/2020 (R\$ 60,2 bilhões) e pela Lei 14.017/2020 (R\$ 3 bilhões). Com efeito, essas despesas foram integralmente custeadas por recursos da Fonte 144 – Títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional.

54. Outra fonte de recursos bastante utilizada foi aquela procedente do cancelamento de dotações financeiras (R\$ 164,5 bilhões ou 25,9% do total), mormente relacionadas a despesas necessárias à rolagem da dívida pública. Todavia, esse cancelamento de dotações financeiras não significa necessariamente que houve economia de despesas, uma vez que os compromissos relacionados ao refinanciamento da dívida remanescem. Ocorre, de fato, um temporário cancelamento de dotações, e a essas despesas são posteriormente alocadas novas fontes de recursos, para que seja realizada a quitação das obrigações com o refinanciamento da dívida pública.

55. O *superavit* de exercícios já encerrados também foi bastante utilizado, respondendo por 17,2% (R\$ 113,1 bilhões) do total. Registre-se, no entanto, que, ainda que estejam disponíveis para utilização, não significa que esses recursos são provenientes de uma espécie de poupança do Estado. Rememore-se que, desde 2014, o Governo Central vem apresentando sucessivos *deficit* primários. Ou seja, as despesas de forma global têm superado a arrecadação do Estado, e, por essa razão, a União vem recorrendo a operações de créditos para financiar seus gastos. Assim, os *superavit* de exercícios já encerrados são provenientes da apuração contábil do cotejo entre ativo e passivo financeiros, constituindo fonte para abertura de créditos adicionais, não se confundindo, no entanto, com resultados primários (apuração sob a ótica fiscal) positivos do Governo Central, não verificados desde 2013.

56. Relevante destacar que, ainda que parcela da despesa (R\$ 287,1 bilhões ou 45,2% do total) não tenha sido custeada diretamente com recursos provenientes da emissão de títulos públicos, fato é que, ao final do exercício de 2020, a vultosa elevação de despesas primárias, combinada com a queda de arrecadação, produziu resultado primário do Governo Central deficitário da ordem de R\$ 743,2 bilhões, conforme dados do Resultado do Tesouro Nacional de dezembro de 2020, ante uma meta de *deficit* de R\$ 124,1 bilhões, prevista na Lei 13.898/2019 (LDO 2020).

57. O *deficit* primário sem precedentes na história recente do Brasil, consequentemente, elevou a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), que saltou de 74,3% do PIB em dezembro de 2019, para 88,8% do PIB, em dezembro de 2020, conforme dados informados pelo Tesouro Nacional (peça 331, item não digitalizável).

### **2.1.1.3. Execução das despesas orçamentárias em 2020**

58. A tabela a seguir evidencia a execução da despesa em 2020, seguindo a lógica da segregação das despesas em quatro grandes grupos.



**Tabela 3: Execução da despesa em 2020**

| DESPESAS                                                           | DOTAÇÃO<br>ATUALIZADA* | EMPENHADO          | PAGO               | % PAGO        | RESTOS A PAGAR<br>INSCRITOS<br>(PROCESSADOS E<br>NÃO<br>PROCESSADOS) |
|--------------------------------------------------------------------|------------------------|--------------------|--------------------|---------------|----------------------------------------------------------------------|
|                                                                    | (A)<br>R\$ bilhões     | (B)<br>R\$ bilhões | (C)<br>R\$ bilhões | (C) / (B)     | (B) - (C)                                                            |
| <b>1. Assistência social e auxílio aos mais vulneráveis</b>        | <b>329,4</b>           | <b>299,9</b>       | <b>297,2</b>       | <b>99,1%</b>  | <b>2,8</b>                                                           |
| 1.1 Auxílio Emergencial de Proteção Social                         | 321,8                  | 295,2              | 292,9              | 99,2%         | 2,3                                                                  |
| 1.2 Transferência de Recursos para a CDE                           | 0,9                    | 0,9                | 0,9                | 100,0%        | 0,0                                                                  |
| 1.3 Proteção Social e Ampliação do Bolsa Família                   | 6,6                    | 3,8                | 3,3                | 87,5%         | 0,5                                                                  |
| <b>2. Manut. de empregos e financiamento ao setor privado</b>      | <b>158,7</b>           | <b>116,4</b>       | <b>106,5</b>       | <b>91,4%</b>  | <b>10,0</b>                                                          |
| 2.1 Concessão de Financiamentos para o Pagamento da Folha Salarial | 34,0                   | 6,8                | 6,8                | 100,0%        | 0,0                                                                  |
| 2.2 Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda      | 51,6                   | 41,5               | 33,5               | 80,6%         | 8,0                                                                  |
| 2.3 Pronampe                                                       | 38,1                   | 38,1               | 38,1               | 100,0%        | 0,0                                                                  |
| 2.4 FGC para Micro, Pequenas e Médias Empresas                     | 20,0                   | 20,0               | 20,0               | 100,0%        | 0,0                                                                  |
| 2.5 Financiamento da Infraestrutura Turística                      | 5,0                    | 5,0                | 3,1                | 61,5%         | 1,9                                                                  |
| 2.6 Programa Emergencial de Acesso a Crédito (PEAC) - Maquininhas  | 10,0                   | 5,0                | 5,0                | 100,0%        | 0,0                                                                  |
| <b>3. Auxílio a Estados/DF/Municípios</b>                          | <b>79,2</b>            | <b>78,2</b>        | <b>78,2</b>        | <b>100,0%</b> | <b>0,0</b>                                                           |
| 3.1 LC 173/2020                                                    | 60,2                   | 60,1               | 60,1               | 100,0%        | 0,0                                                                  |
| 3.2 Compensação à queda de arrecadação dos Fundos de Participação  | 16,0                   | 15,1               | 15,1               | 100,0%        | 0,0                                                                  |
| 3.3 Apoio emergencial para o setor cultural                        | 3,0                    | 3,0                | 3,0                | 100,0%        | 0,0                                                                  |
| <b>4. Saúde e demais despesas dos Ministérios</b>                  | <b>68,2</b>            | <b>45,5</b>        | <b>42,1</b>        | <b>92,5%</b>  | <b>3,4</b>                                                           |
| 4.1 Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública                   | 64,6                   | 42,5               | 39,7               | 93,6%         | 2,7                                                                  |
| 4.2 Demais despesas dos Ministérios voltadas ao combate à pandemia | 3,6                    | 3,0                | 2,4                | 78,2%         | 0,7                                                                  |
| <b>Total Geral</b>                                                 | <b>635,5</b>           | <b>540,2</b>       | <b>524,0</b>       | <b>97,0%</b>  | <b>16,1</b>                                                          |

Fonte: Siop Acesso Público – Posição 31/12/2020. \*Dotação atualizada refere-se ao total de despesas autorizadas, não deduzidas as dotações bloqueadas (R\$ 2,8 bilhões referentes ao subgrupo 1.3; R\$ 27,2 bilhões referentes ao subgrupo 2.1; R\$ 0,1 bilhão relativo ao subgrupo 2.2; R\$ 0,3 bilhão relativo ao subgrupo 4.1; e R\$ 0,4 bilhão referente ao subgrupo 4.2).

59. Verifica-se que, do total das dotações autorizadas pela União em 2020, visando ao combate à pandemia e aos efeitos dela decorrentes (R\$ 635,5 bilhões), foram empenhados cerca de R\$ 540,2 bilhões (85% do total) e pagos R\$ 524 bilhões (97% do valor empenhado). Com efeito, ao final do exercício de 2020, foram inscritos em restos a pagar (processados e não processados) cerca de R\$ 16,1 bilhões (3% do valor empenhado).

60. Sobre os valores autorizados, mas não empenhados (R\$ 95,3 bilhões, que equivalem à diferença entre a dotação atualizada e os valores empenhados), convém assinalar que tal cenário não significa necessariamente ineficiência da Administração.

61. Preliminarmente, deve-se dizer que a prévia existência de dotação orçamentária é condição indispensável à assunção de obrigações estatais e à realização da despesa pública (art. 167, inciso II, da Constituição Federal). Nesse sentido, antes de se realizar a despesa, a Administração deve dispor de orçamentação suficiente para que sejam realizadas as ações estatais. Ademais, parcela significativa das ações voltadas ao combate à pandemia possuem valores estimados de realização, e não exatos. Assim, eventuais resíduos orçamentários existentes após a execução de determinada política pública são admissíveis, notadamente daquelas despesas cujos critérios para elegibilidade são abstratamente definidos em lei.

62. Sem embargo, tais fatos não eximem o Poder Público de adotar todas as medidas cabíveis para a adequada execução da despesa, atendendo às necessidades da sociedade, mormente em cenário pandêmico singular, como o atual, que exige a pronta atuação do Estado, sobretudo no que se refere às ações na área de saúde e de assistência social. Feitas essas considerações, passa-se a apresentar possíveis razões para que as dotações alocadas não fossem integralmente empenhadas.

63. No que se refere às dotações alocadas ao grupo “1. Assistência social e auxílio aos mais vulneráveis”, em particular no subgrupo “1.1 Auxílio Emergencial de Proteção Social”, verifica-se que cerca de R\$ 26,6 bilhões não foram empenhados. Tal política pública foi estabelecida pela Lei 13.982/2020, a qual estabelecia requisitos para que o eventual beneficiário se tornasse elegível ao

Programa Auxílio Emergencial. Nesse sentido, considerando o rol de elegíveis e os respectivos valores pagos, a dotação disponível foi mais que suficiente para fazer frente a essa despesa, remanescendo saldo orçamentário ao final do exercício.

64. Nesse mesmo grupo, “Assistência social e auxílio aos mais vulneráveis”, tem-se ainda o subgrupo “1.3 Proteção Social e ampliação do Bolsa Família”, para o qual foram alocados R\$ 6,6 bilhões, sendo empenhados R\$ 3,8 bilhões. O saldo não empenhado refere-se principalmente às dotações provenientes da MP 929/2020, a qual autorizou R\$ 3 bilhões, visando à ampliação do Programa Bolsa Família dos quais somente foi empenhado R\$ 0,4 bilhão.

65. A não execução desses valores se deve à posterior instituição do PAE e do PAE Residual, uma vez que a Lei 13.982/2020, alterada pela Lei 13.998/2020, substituiu temporária e parcialmente o pagamento do Bolsa Família pelo Auxílio Emergencial, sempre quando o segundo fosse mais vantajoso ao beneficiário.

66. Com efeito, após a instituição do PAE, parcela das dotações destinadas ao Programa Bolsa Família (R\$ 2,7 bilhões) tornou-se ociosa e foi posteriormente bloqueada, notadamente aquelas autorizadas por meio da MPV 929/2020, o que explica a não execução de parte das despesas no subgrupo “1.3 Proteção Social e ampliação do Bolsa Família”.

67. Sobre esse tema, convém rememorar que, por meio do item 9.2 do Acórdão 2.026/2020-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Bruno Dantas, esta Corte de Contas recomendou ao Ministério da Cidadania que se abstinhasse de custear as despesas no âmbito do Programa Bolsa Família com os créditos extraordinários aprovados por meio da MP 929/2020, uma vez que as dotações ordinárias disponíveis nessa programação se mostravam suficientes para cobrir as respectivas despesas estimadas para o exercício de 2020, visando à preservação dos pressupostos basilares insculpidos na EC 95/2016. Nesse rumo, o Ministério da Cidadania, atendendo à recomendação exarada pelo TCU, priorizou a utilização do orçamento consignado na LOA 2020 (em detrimento das dotações da MPV 929/2020), o qual custeou integralmente as despesas no âmbito do Programa Bolsa Família, dada a suficiência de dotações na peça orçamentária inicial.

68. Tal recomendação se mostrou necessária, uma vez que a priorização da execução do orçamento autorizado pela MPV 929/2020, em detrimento da utilização da LOA, notadamente após a instituição do PAE, promoveria abertura de espaço fiscal artificial no Teto de Gastos, o que não correspondia à realidade fiscal, uma vez que não ocorreu economia de despesas. Houve, sim, a alteração do custeio de dotações computadas no Teto de Gastos (dotações da LOA, destinadas ao Bolsa Família), por programações excluídas do limite de despesas primárias estabelecido pela EC 95/2016.

69. Sobre o grupo “2. Manutenção de empregos e financiamento ao setor privado”, é importante destacar que as medidas nele inseridas estão diretamente relacionadas à propensão do setor privado de captar financiamentos subsidiados pelo setor público ou à adesão aos programas de suspensão de contratos de trabalho, por exemplo.

70. Nesse contexto, verifica-se que, no Programa Concessão de Financiamento para o Pagamento da Folha Salarial, estabelecido pela Lei 14.043/2020, a qual instituiu o Pese, representado na tabela pelo subgrupo “2.1 Concessão de Financiamentos para o Pagamento da Folha Salarial”, foram disponibilizados R\$ 34 bilhões, mas somente empenhados R\$ 6,8 bilhões. Situação semelhante ocorreu com o subgrupo “2.2 Benefício Emergencial de Manutenção de Empregos e Renda” (BEM), para o qual foram alocados R\$ 51,6 bilhões e empenhados R\$ 41,5 bilhões.

71. Em relação ao grupo “3. Auxílio a estados/DF/municípios”, a dotação alocada foi quase que integralmente empenhada e paga.

72. Por fim, no grupo “4. Saúde e demais despesas dos Ministérios”, foram alocados R\$ 68,2 bilhões, dos quais R\$ 64,6 bilhões especificamente direcionados à área da saúde. Desses R\$ 64,6 bilhões, foram empenhados e efetivamente pagos R\$ 42,5 bilhões. Parcela significativa dos montantes

autorizados, mas não empenhados refere-se às dotações autorizadas pelas MPVs 1.004 e 1.015, ambas de 2020.

73. A MPV 1.004/2020 abriu créditos extraordinários, no valor de R\$ 2,5 bilhões, com o objetivo de viabilizar o ingresso do Brasil no *Covax Facility*, visando assegurar o acesso justo e equitativo de todos os países a futuras vacinas contra a Covid-19 que se mostrem seguras e eficazes. Do valor alocado (R\$ 2,5 bilhões), foi efetivamente empenhado R\$ 0,8 bilhão em 2020. Não obstante, o saldo não empenhado em 2020 (R\$ 1,7 bilhão) foi reaberto em 2021, por meio da edição do Decreto 10.601, de 15/1/2021.

74. Em situação muito semelhante encontram-se as dotações autorizadas por meio da edição da MPV 1.015, de 17/12/2020 (R\$ 20 bilhões), com a finalidade de “financiar a aquisição das doses necessárias para cobertura vacinal da população nacional, assim como despesas com insumos, logística, comunicação social e publicitária e outras necessidades para implementar a imunização contra o coronavírus (Covid-19)”, conforme a Exposição de Motivos 464/2020/ME, que acompanhou a aludida medida provisória.

75. Do valor autorizado (R\$ 20 bilhões), somente R\$ 88,9 milhões (ou 0,4% do total) foram empenhados em 2020. Nesse contexto, em 7/1/2021, o Poder Executivo federal editou o Decreto 10.595/2021, reabrindo o saldo não utilizado das dotações autorizadas pela MP 1.015/2020 (R\$ 19,9 bilhões). Nesse rumo, o somatório desses dois valores (R\$ 1,7 bilhão e R\$ 19,9 bilhões) explica grande parte dos valores autorizados na área da saúde, mas não empenhados em 2020.

76. Tais ações, estritamente do ponto de vista orçamentário, não se considerando, portanto, os efeitos sanitários da não execução desse orçamento em 2020, encontram amparo no ordenamento jurídico, uma vez que o art. 167, § 2º, da Constituição Federal, c/c o art. 54 da Lei 14.116/2020 (LDO 2021), possibilita a reabertura de créditos especiais e extraordinários autorizados nos últimos quatro meses do exercício (caso das MPVs 1.004/2020 e 1.015/2020).

77. Saliente-se, no entanto, que o pagamento dos créditos extraordinários reabertos (MPVs 1.004 e 1.015, ambas de 2020) sensibilizará o resultado primário do exercício corrente, impactando as metas de resultado primário fixadas na LDO 2021, tendo em conta que o Decreto Legislativo 6/2020, que ensejou a dispensa do atingimento das metas de resultado fiscal e do contingenciamento de despesas em 2020 (art. 9º da Lei Complementar 101/2000), teve seus efeitos restritos ao exercício de 2020. Em 2021, até o momento, não foi editada medida que opere efeito semelhante.

78. Sem embargo, por não constituir escopo do presente trabalho de acompanhamento, a análise da aplicação dos recursos na área de saúde poderá ser obtida no bojo das fiscalizações sob responsabilidade da unidade técnica finalística, no caso a Secretaria de Controle Externo da Saúde (SecexSaúde).

79. Da tabela anterior, verifica-se ainda que R\$ 16,1 bilhões foram empenhados, mas não pagos em 2020, e, assim, foram inscritos em restos a pagar (art. 36 da Lei 4.320/1964). Impende destacar que a análise da inscrição desses restos a pagar está sendo realizada no âmbito do TC 047.592/2020-6, de relatoria do ministro Bruno Dantas, notadamente tendo em vista que R\$ 15,8 bilhões desses valores são provenientes de dotações autorizadas por meio de créditos extraordinários, os quais gozam de neutralidade em relação ao Teto de Gastos.

80. Não obstante, observa-se que 49,9% (ou R\$ 8 bilhões) do total de despesas inscritas em restos a pagar referem-se ao subgrupo “2.2 Benefício Emergencial de Manutenção de Empregos e Renda”. Outros valores significativos inscritos em restos a pagar referem-se: às ações de saúde (subgrupo “4.1 Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública”: R\$ 2,7 bilhões); ao PAE (subgrupo “1.1 Auxílio Emergencial de Proteção Social”: R\$ 2,3 bilhões); e ao subgrupo “2.5 Financiamento da Infraestrutura Turística” (R\$ 1,9 bilhão).

## 2.2. Benefícios tributários, financeiros e creditícios

### 2.2.1 Benefícios tributários (renúncia de receitas, diferimentos e redução de impostos regulatórios)

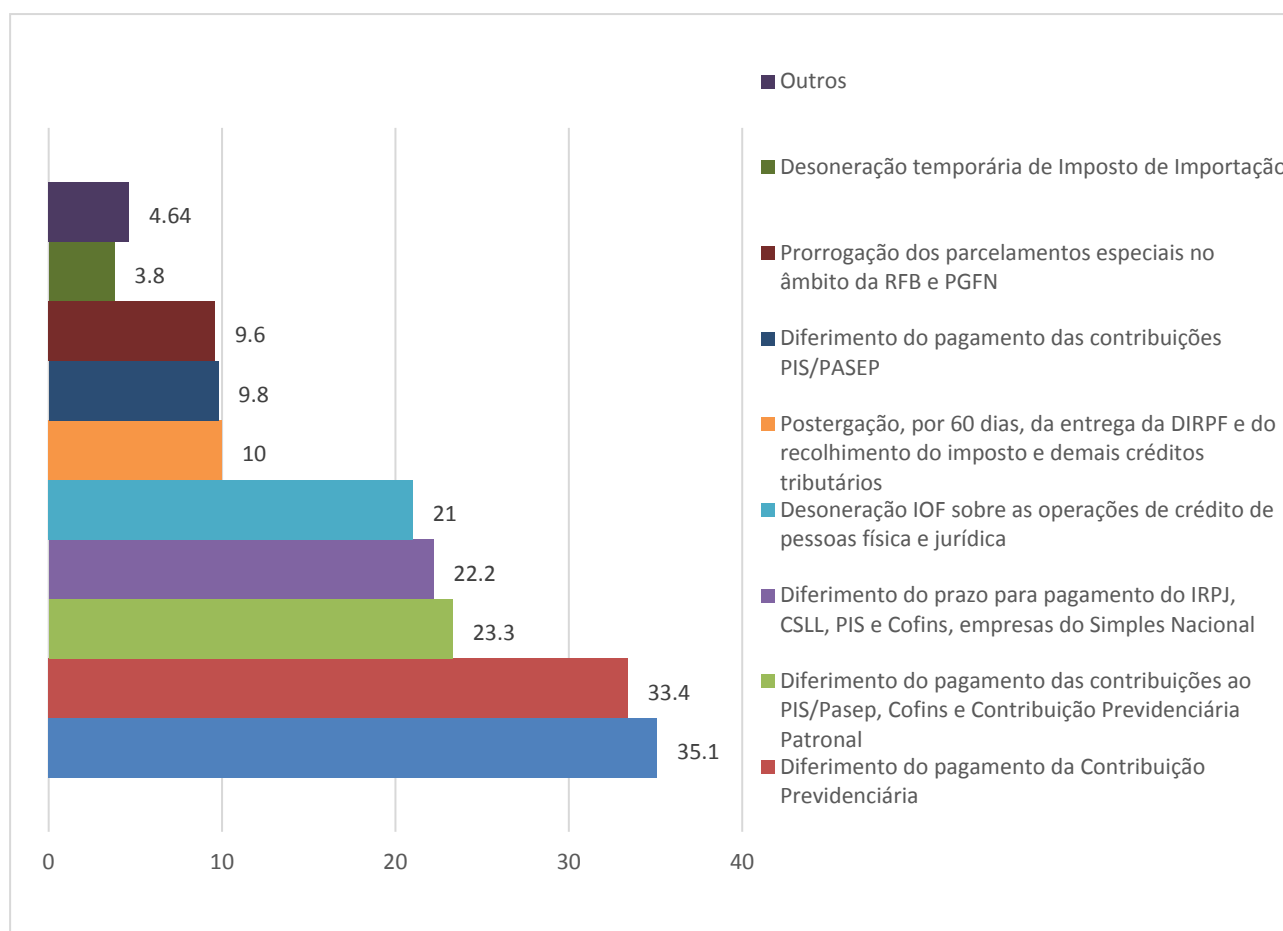
81. Com vistas a mitigar os efeitos econômicos e sociais negativos da Covid-19, foram concedidos benefícios tributários a empresas e pessoas físicas, consistentes em diferimentos de tributos e redução de impostos regulatórios. O impacto dessas medidas tributárias, em 2020, chegou a R\$ 172,85 bilhões, conforme informação apresentada pela RFB (peça 331, p.16).

82. 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.

83. O gráfico seguinte demonstra as medidas adotadas e os impactos estimados de cada uma na arrecadação das receitas da União. Os principais impactos decorreram do diferimento do prazo para pagamento de impostos e contribuições.

**Gráfico 7: Medidas de concessão de incentivos e benefícios tributários em 2020**

R\$ bilhões



Fonte: Nota Cetad/Copan 228, de 23/11/2020 (peça 331, p. 16).

### 2.2.2. Benefícios financeiros e creditícios

84. Conforme informações prestadas pela Coordenação-Geral de Avaliação de Benefício Financeiro ou Creditício (peça 327), os benefícios financeiros e creditícios, instituídos como medidas de enfrentamento à Covid-19, em 2020, somaram R\$ 1,36 bilhão, conforme o 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 31/10/2020                                             | 267,80          |
| Crédito Especial c/ Fundos Constitucionais de Financiamento | Creditício | Resolução-CMN 4.798/2020     | Enquanto durar o estado de calamidade, limitado a 31/12/2020 | -               |
| Peac-Maquinhinhas                                           | Creditício | Lei 14.042/2020              | Contratação até 31/12/2020                                   | 29,06           |
| Fungetur                                                    | Creditício | MP 963/2020, Lei 14.051/2020 | Sem prazo                                                    | 161,67          |
| <b>Total</b>                                                |            |                              |                                                              | <b>1.358,53</b> |

Fonte: Nota Técnica SEI 8.829/2021/ME (peça 327, p. 3).

85. 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 milhões para custear o benefício. A vigência do benefício encontra-se encerrada.

86. Já o Pese, criado pela MPV 944/2020, teve sua vigência estendida de 30/6/2020 para 31/10/2020, quando da conversão para a Lei 14.043, de 19/8/2020. Tratou-se de uma linha de crédito especial para pequenas e médias empresas pagarem salários durante o estado de calamidade pública decorrente do novo coronavírus. Os juros foram fixados em 3,75% a.a., com carência de seis meses e prazo de 36 meses para o pagamento. O subsídio estimado reflete o diferencial de rentabilidade do Programa em cotejo com o custo de oportunidade do Tesouro Nacional.

87. O Conselho Monetário Nacional (CMN), por seu turno, criou uma 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 foi nulo, devendo ocorrer de 2021 em diante. Essa linha de crédito se destinou a atender aos setores produtivos, industrial, comercial e de serviços dos municípios que estejam com estado de calamidade pública declarado. De acordo com a Resolução do Banco Central do Brasil 4.798, de 6/4/2020, essa linha de crédito se destinou a aportes em capital de giro e investimentos, taxas de 2,5% a.a. e prazo de 24 meses.

88. O Programa Emergencial de Acesso a Crédito na modalidade de garantia de recebíveis (Peac-Maquinhinhas) foi instituído pela Lei 14.042, de 19/8/2020, para oferecer uma alternativa de garantia para empréstimos com negócios de menor porte, contratáveis até 31/12/2020. A garantia dos financiamentos torna-se, assim, as receitas futuras das vendas realizadas com maquininhas, dispensando a exigência de aval ou garantias reais. O subsídio estimado reflete o diferencial de rentabilidade do Programa em cotejo com o custo de oportunidade do Tesouro Nacional. O prazo total para pagamento é de 36 meses, incluindo a carência de seis meses, e a taxa é fixa em 6% a.a.

89. O Fungetur é um fundo especial de financiamento, criado pelo Decreto-Lei 1.191/1971, e constitui um mecanismo de fomento ao turismo atuando por meio da oferta de crédito a empresas direta ou indiretamente ligadas a esse setor. Trata-se de um fundo operacionalizado sob condições financeiras específicas, atualmente concedendo financiamentos atrelados à taxa Selic por meio de agentes financeiros.



90. Em 2020, o Fungetur recebeu R\$ 5 bilhões autorizados pela MP 963, de 7/5/2020, posteriormente convertida na Lei 14.051, de 8/9/2020, com vistas a prover crédito emergencial a empreendedores do turismo. Essa despesa financeira não impactou o resultado primário, assim como ocorre normalmente em fundos de mesma natureza, considerando-se que os empréstimos que administra são de risco do agente financeiro, e não da União. Entretanto, seguindo a metodologia dos benefícios financeiros e creditícios, em que se calcula o subsídio implícito a partir do diferencial de rendimento do fundo com relação ao custo de oportunidade do Tesouro Nacional, estimou-se um benefício de R\$ 161,67 milhões.

### 2.3. Resultado primário: receitas e despesas primárias

91. 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.

92. Importa lembrar que a 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 aprovada na LDO 2020 de *deficit* de R\$ 124,1 bilhões.

93. Após o 1º bimestre do exercício, entretanto, receitas e despesas primárias foram reestimadas, resultando em *deficit* de R\$ 161,6 bilhões, conforme a tabela a seguir. Em razão disso, e para dar cumprimento às disposições do art. 9º da LRF, o RARDP do 1º bimestre de 2020 (peça 98) indicou a necessidade de contingenciamento para todos os Poderes, Ministério Público da União (MPU) e Defensoria Pública da União (DPU) no montante de R\$ 37,5 bilhões, então necessário ao cumprimento da meta de *deficit* primário de R\$ 124,1 bilhões.

94. 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 4: Resultado Primário do Governo Central LOA x RARDP 1º bimestre de 2020**

| Discriminação                                               | LOA 2020         | R\$ milhões                      |
|-------------------------------------------------------------|------------------|----------------------------------|
|                                                             |                  | Avaliação do 1º bimestre de 2020 |
| 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                        |
| <b>V - Resultado Primário do Governo Central (III - IV)</b> | <b>- 124.071</b> | <b>- 161.623</b>                 |

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

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

#### 2.3.1. Receitas Primárias – arrecadadas em 2020

96. O diferimento e os parcelamentos de tributos e a redução de impostos regulatórios tiveram impacto na arrecadação das receitas da União. As receitas primárias somaram R\$ 1,47 trilhão, R\$ 143,63 bilhões a menos que os valores estimados na avaliação do primeiro bimestre de 2020 (antes da crise provocada pela pandemia da Covid-19). A tabela a seguir apresenta o desempenho dos principais componentes da receita primária em 2020.



**Tabela 5: Arrecadação de Receitas Primárias em 2020 (estimado, antes da pandemia, e realizado)**

R\$ milhões

| RECEITAS                                                   | LOA 2020         | Avaliação<br>1º bimestre<br>de 2020 (A) | Realizada em<br>2020 (B) | Diferença<br>(B-A) |
|------------------------------------------------------------|------------------|-----------------------------------------|--------------------------|--------------------|
| <b>Receitas Administradas pela RFB</b>                     | <b>1.439.516</b> | <b>1.434.172</b>                        | <b>1.304.295</b>         | <b>-129.877</b>    |
| Imposto de Importação                                      | 47.202           | 49.049                                  | 45.744                   | -3.305             |
| IPÍ                                                        | 59.299           | 55.836                                  | 56.695                   | 859                |
| IR                                                         | 410.645          | 422.745                                 | 384.125                  | -38.620            |
| IOF                                                        | 43.271           | 45.138                                  | 22.048                   | -23.090            |
| Cofins                                                     | 259.045          | 245.839                                 | 221.964                  | -23.875            |
| PIS/Pasep                                                  | 71.506           | 67.773                                  | 62.594                   | -5.179             |
| CSLL                                                       | 87.058           | 86.530                                  | 79.319                   | -7.211             |
| Cide - Combustíveis                                        | 2.863            | 2.763                                   | 1.988                    | -775               |
| Outras Receitas Administradas                              | 22.167           | 22.113                                  | 25.046                   | 2.933              |
| Receita Previdenciária                                     | 436.460          | 436.386                                 | 404.773                  | -31.613            |
| <b>Incentivos Fiscais</b>                                  | <b>-2</b>        | <b>-34</b>                              | <b>-138</b>              | <b>-104</b>        |
| <b>Receitas Não Administradas</b>                          | <b>204.603</b>   | <b>177.250</b>                          | <b>163.601</b>           | <b>-13.649</b>     |
| Concessões e Permissões                                    | 21.063           | 4.722                                   | 8.179                    | 3.457              |
| Complemento do FGTS                                        | 36               | 68                                      | 36                       | -32                |
| Contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor | 18.330           | 18.052                                  | 17.397                   | -655               |
| Contribuição do Salário Educação                           | 22.711           | 23.218                                  | 21.261                   | -1.957             |
| Exploração de Recursos Naturais                            | 68.052           | 58.689                                  | 56.489                   | -2.200             |
| Dividendos e Participações                                 | 13.522           | 10.001                                  | 6.577                    | -3.424             |
| Operações com Ativos                                       | 1.138            | 1.163                                   | 1.382                    | 219                |
| Receitas Próprias Primárias                                | 15.825           | 15.472                                  | 13.250                   | -2.222             |
| Demais Receitas                                            | 43.926           | 45.865                                  | 39.031                   | -6.834             |
| <b>Totais</b>                                              | <b>1.644.117</b> | <b>1.611.388</b>                        | <b>1.467.759</b>         | <b>-143.629</b>    |

Fonte: Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre de 2020 (peça 98) e Resultado do Tesouro Nacional (disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estatisticas-fiscais-e-planejamento/resultado-do-tesouro-nacional-rtn>).

97. A análise da arrecadação de janeiro a dezembro de 2020 demonstra redução entre os valores estimados no primeiro bimestre de 2020 e os realizados no ano em praticamente todas as rubricas. As principais variações, entretanto, foram observadas nas rubricas de Imposto de Renda (IR), Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e receitas previdenciárias.

98. No caso do IR, do IOF e da Cofins, a redução decorreu das compensações e dos incentivos tributários e da queda na atividade econômica. No que concerne às receitas previdenciárias, a redução é explicada pela queda da massa salarial em 2020, diante do quadro recessivo instaurado pela pandemia.

### 2.3.2. Despesas Primárias – executadas em 2020

99. A autorização de novas despesas para enfrentamento pandemia teve impacto significativo no somatório de despesas primárias da União. As despesas primárias somaram R\$ 1,95 trilhão, R\$ 461,19 bilhões a mais que os valores projetados na avaliação do primeiro bimestre de 2020 (antes da crise provocada pela pandemia da Covid-19). A tabela a seguir apresenta o desempenho dos principais componentes da despesa primária, em 2020.

**Tabela 6: Comparativo entre as Despesas Primária da LOA e da Avaliação do 1º Bimestre e executada**

R\$ milhões

| Discriminação                     | LOA 2020       | Avaliação<br>1º bimestre<br>de 2020<br>(A) | Execução<br>2020 (B) | B-A<br>(C)     |
|-----------------------------------|----------------|--------------------------------------------|----------------------|----------------|
| <b>Benefícios da Previdência</b>  | <b>677.693</b> | <b>677.699</b>                             | <b>663.904</b>       | <b>-13.795</b> |
| <b>Pessoal e Encargos Sociais</b> | <b>322.370</b> | <b>325.713</b>                             | <b>321.349</b>       | <b>-4.364</b>  |
| <b>Outras Desp. Obrigatórias</b>  | <b>209.860</b> | <b>217.084</b>                             | <b>720.187</b>       | <b>503.103</b> |
| Abono e Seguro Desemprego         | 60.620         | 59.702                                     | 59.571               | -131           |

| Discriminação                                              | LOA 2020         | Avaliação 1º bimestre de 2020 (A) | Execução 2020 (B) | B-A (C)        |
|------------------------------------------------------------|------------------|-----------------------------------|-------------------|----------------|
| Apoio Financeiro a Estados e Municípios                    | 0                | 0                                 | 78.247            | 78.247         |
| Benefícios de Prestação Continuada da Loas / RMV           | 61.489           | 61.489                            | 62.668            | 1.179          |
| Créditos Extraordinários                                   | 0                | 7.673                             | 429.608           | 421.935        |
| Compensação ao RGPS pelas desonerações da folha            | 10.269           | 10.120                            | 9.407             | -713           |
| Fundef / Fundeb - Complementação                           | 16.462           | 16.462                            | 15.004            | -1.458         |
| Leg/Jud/MPU/DPU (custeio e capital)                        | 12.588           | 12.990                            | 11.167            | -1.823         |
| Lei Kandir e Fex                                           | 0                | 0                                 | 3.119             | 3.119          |
| Sentenças Judiciais e Precatórios (custeio e capital)      | 23.931           | 24.110                            | 22.877            | -1.233         |
| Subsídios, Subvenções e Proagro                            | 14.148           | 14.347                            | 20.811            | 6.464          |
| Demais                                                     | 10.353           | 10.191                            | 7.710             | -2.481         |
| <b>Desp. do Poder Executivo Suj. à Program. Financeira</b> | <b>269.582</b>   | <b>265.338</b>                    | <b>241.695</b>    | <b>-23.643</b> |
| Obrigações com Controle de Fluxo                           | 143.309          | 145.371                           | 133.505           | -11.866        |
| Discricionárias                                            | 126.273          | 119.967                           | 108.190           | -11.777        |
| <b>Despesa Total</b>                                       | <b>1.479.505</b> | <b>1.485.834</b>                  | <b>1.947.136</b>  | <b>461.302</b> |

Fonte: Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre de 2020 (peça 98) e Resultado do Tesouro Nacional (disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estatisticas-fiscais-e-planejamento/resultado-do-tesouro-nacional-rtn>).

100. Observa-se que a variação tão significativa no total de despesas primárias se deve, quase que exclusivamente, aos créditos extraordinários aprovados para enfrentamento da pandemia, no valor de R\$ 429,61 bilhões, e ao apoio financeiro a estados e municípios, no valor de R\$ 78,25 bilhões. Os demais componentes variaram negativamente ou de forma pouco expressiva.

### 2.3.3. Resultado Primário – 2020

101. A partir do confronto de receitas e despesas primárias ao longo de 2020, é calculado o resultado primário do Governo Central para exercício, que foi deficitário em R\$ 743,18 bilhões (R\$ 745,26 bilhões, se considerados os ajustes metodológicos e a discrepância nas estatísticas publicadas pelo Tesouro Nacional – acima da linha – e pelo Banco Central – abaixo da linha), conforme a tabela a seguir.

**Tabela 7: 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) |
| Jan                       | 173.967          | 22.268                                  | 151.699                  | 107.566          | 44.133                   |
| Fev                       | 115.793          | 33.396                                  | 82.397                   | 108.256          | -25.858                  |
| Mar                       | 111.081          | 19.324                                  | 91.757                   | 112.887          | -21.131                  |
| Abr                       | 100.848          | 18.771                                  | 82.077                   | 175.078          | -93.001                  |
| Mai                       | 76.053           | 22.048                                  | 54.005                   | 180.637          | -126.632                 |
| Jun                       | 80.688           | 15.719                                  | 64.969                   | 259.841          | -194.872                 |
| Jul                       | 111.099          | 20.848                                  | 90.251                   | 178.138          | -87.886                  |
| Ago                       | 121.417          | 19.291                                  | 102.127                  | 198.197          | -96.070                  |
| Set                       | 121.996          | 15.374                                  | 106.621                  | 182.766          | -76.144                  |
| Out                       | 153.573          | 20.331                                  | 133.243                  | 136.645          | -3.402                   |
| Nov                       | 139.760          | 26.600                                  | 113.160                  | 131.381          | -18.221                  |
| Dez                       | 161.484          | 29.829                                  | 131.655                  | 175.744          | -44.090                  |
| <b>Total do Exercício</b> | <b>1.467.759</b> | <b>263.798</b>                          | <b>1.203.961</b>         | <b>1.947.136</b> | <b>-743.176</b>          |

Fonte: Resultado do Tesouro Nacional.

102. A LDO 2020 fixou a meta de resultado primário em um *deficit* de R\$ 124,07 bilhões. Em razão da pandemia de Covid-19 e de seus desdobramentos sociais e econômicos, o *deficit* se elevou em R\$ 621,19 bilhões (R\$ 745,26 bilhões - R\$ 124,07 bilhões). Os meses de abril a setembro de 2020 concentraram os piores resultados do exercício, tanto pela redução de receitas quanto pelo aumento de despesas no período.

## 2.4. Impactos sobre a dívida pública

103. À medida que as projeções de receitas e despesas primárias foram afetadas pela pandemia da Covid-19, as mudanças no resultado primário resultaram também em aumento dos resultados e das projeções futuras do endividamento público. Os impactos sobre a dívida ainda levam em consideração o cenário macroeconômico, com destaque para a variação do PIB.

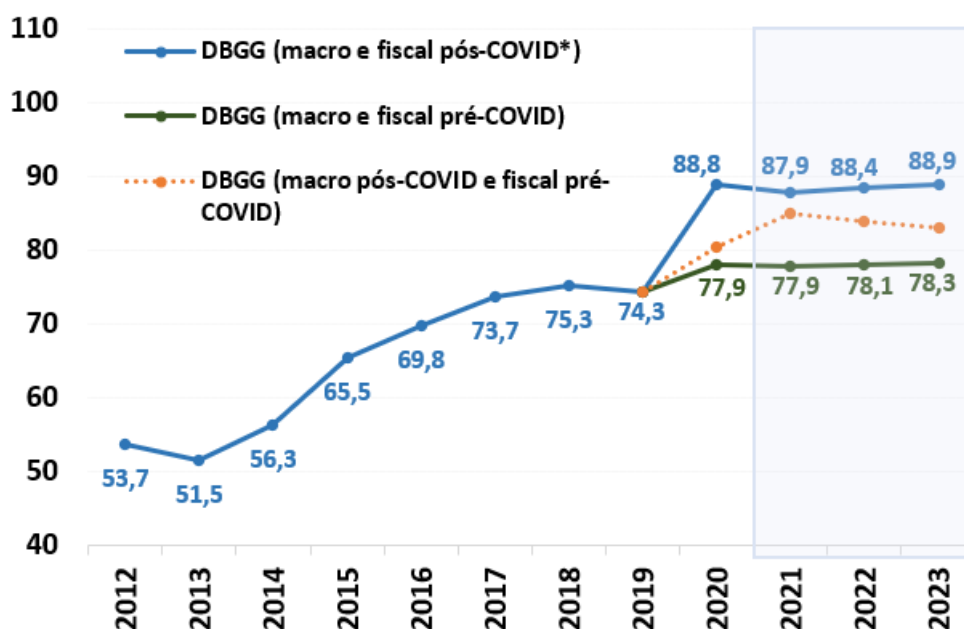
104. Os gastos com as medidas de enfrentamento à Covid-19 e demais despesas primárias não cobertos por receitas primárias em 2020 resultaram em um *deficit* primário de R\$ 743,18 bilhões do Governo Central (R\$ 745,26 bilhões, se considerados os ajustes metodológicos e a discrepância nas estatísticas publicadas pelo Tesouro Nacional – acima da linha – e pelo Banco Central – abaixo da linha).

105. No presente trabalho, os impactos serão apresentados tanto para a Dívida Pública Federal (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 do Brasil (Bacen) e ao resto do mundo.

106. 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 *deficit* primário de 2020 de R\$ 745,26 bilhões. 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.

107. O gráfico seguinte demonstra a trajetória da DBGG, no final de 2020, considerando os três cenários anteriores.

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



Fonte: Peça 331, item não digitalizável.

108. 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 *deficit* decrescentes. Isso contribuiria para uma trajetória da dívida em patamares inferiores a 80% do PIB e relativamente estável (DBGG macro e fiscal pré-COVID). Com o resultado

de 2020, entretanto, a DBGG alcançou 88,8% do PIB, conforme cenário “macro e fiscal pós-COVID”.

109. Os impactos da pandemia sobre a dívida, tanto pela elevação das despesas como pela redução das receitas, são consideráveis, principalmente quando se verifica que, antes da pandemia, as projeções indicavam DBGG de 77,9% em 2020 e de 78,3% em 2023, em relação ao PIB. Em 2020, a DBGG somou R\$ 6,6 trilhões.

110. Em relação aos efeitos da Covid-19 sobre a DPF, inicialmente é importante esclarecer que essa dívida leva em consideração a necessidade líquida de financiamento do governo, 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 de crédito contratadas por estados, Distrito Federal e municípios.

111. Para 2020, o Tesouro Nacional apresentou necessidade de financiamento líquida de R\$ 1.282,84 bilhões, ante uma previsão anterior de R\$ 1.067,80 bilhões, conforme a tabela seguinte:

**Tabela 10: Necessidade de Financiamento – Valores do Plano Anual de Financiamento (PAF) e Realizados**

| Descrição                                                   | PAF 2020<br>Original | PAF<br>Atualizado | R\$ bilhões<br>Valores<br>Realizados<br>em 2020 |
|-------------------------------------------------------------|----------------------|-------------------|-------------------------------------------------|
|                                                             |                      |                   |                                                 |
| Vencimentos da DPF (A)                                      | 928,30               | 1.015,90          | 1.032,39                                        |
| $DPMFi$                                                     | 808,20               | 888,40            | 902,22                                          |
| $DPFe$                                                      | 11,50                | 14,00             | 14,64                                           |
| Encargos Bacen                                              | 108,70               | 113,50            | 115,53                                          |
| Despesas Primárias (B)                                      | 376,30               | 675,00            | 623,79                                          |
| Honra de Garantia (C)                                       | 11,80                | 13,10             | 13,33                                           |
| Recursos Orçamentários (D)                                  | 248,60               | 576,40*           | 386,67                                          |
| <b>Necessidade Líquida de Financiamento (A + B + C - D)</b> | <b>1.067,80</b>      | <b>1.127,60</b>   | <b>1.282,84</b>                                 |

\* Inclui o valor de R\$ 325 bilhões proveniente da transferência de parte da reserva de resultados do Banco Central do Brasil, em favor do Tesouro Nacional, nos termos da Lei 13.820/2019.

Fonte: Resposta ao Ofício 4.898/2021-TCU/Sepproc (peça 331, item não digitalizável).

112. Conforme informações da STN, o valor de despesas primárias (R\$ 623,79 bilhões) foi obtido por meio de consulta no Tesouro Gerencial das despesas pagas na fonte 44 que não correspondem ao pagamento de juros e amortização. Nesse montante, estão os valores de R\$ 376,3 bilhões previstos inicialmente no PAF e as despesas extras pagas com recursos de emissão de dívida. As despesas executadas para essa rubrica foram calculadas com base na despesa paga (orçamento do exercício e restos a pagar).

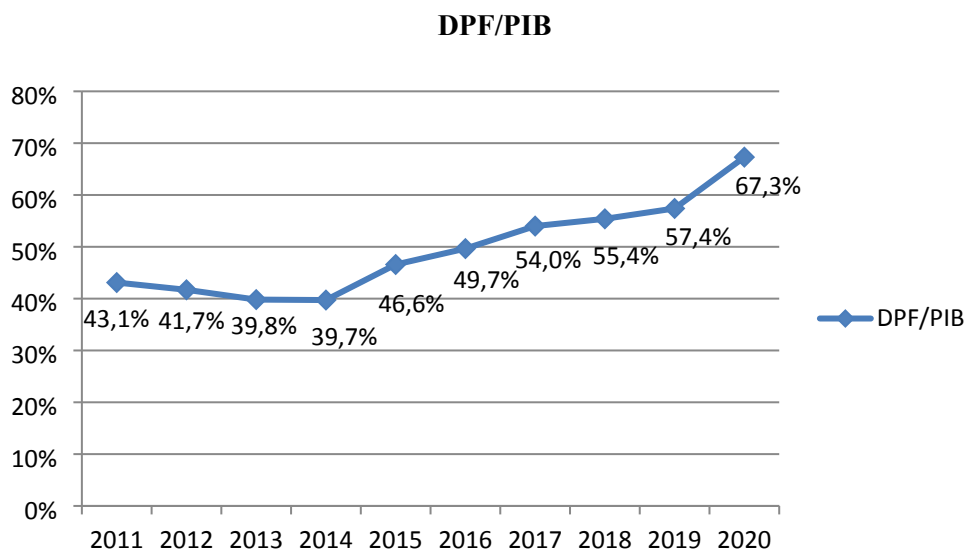
113. O item “honra de garantia” totalizou R\$ 13,33 bilhões. Segundo a STN, houve um aumento no valor previsto para honras em relação ao valor do PAF 2020 (R\$ 11,8 bilhões) devido à depreciação do real em 2020, com elevação na taxa de câmbio em relação ao dólar de 34% no ano. Como cerca de 75% da dívida garantida são atrelados ao câmbio, tais elevações impactaram positivamente no valor pago com honras de aval em 2020.

114. Por fim, no que concerne aos recursos orçamentários, compostos por fontes livres e exclusivas, ocorreram diversas modificações no decorrer do exercício, de forma que a dotação atualizada foi de R\$ 562,5 bilhões em receitas (fontes) para pagamento dos vencimentos da dívida. Os valores apresentados na tabela (R\$ 386,67 bilhões), entretanto, são referentes aos totais pagos de dívida com esses recursos durante o ano de 2020. Observe-se que as fontes orçamentárias para financiamento da DPF diminuem a necessidade de emissões de títulos e, consequentemente, o aumento da DPF.

115. Em 2020 essas fontes foram fortemente impactadas pela transferência de parte da reserva de resultados do Banco Central do Brasil, em favor do Tesouro Nacional, no valor de R\$ 325 bilhões, nos termos da Lei 13.820/2019. Fator preponderante para que a DPF tivesse um crescimento mais moderado em 2020, a despeito do forte *deficit* e da crise com impacto direto nos indicadores

macroeconômicos, especialmente o PIB. O total da DPF somou, em 2020, R\$ 5 trilhões. Conforme a figura a seguir, a relação DPF/PIB saiu de 57,4% em 2019 para 67,3% em 2020.

**Gráfico 9: Razão DPF/ PIB**



Fontes: STN e IBGE.

116. Por fim, quanto ao estoque da DPF, em 2020, houve aumento de R\$ 760,7 bilhões. As emissões líquidas somaram R\$ 408,3 bilhões, ao passo que os juros apropriados totalizaram R\$ 352,4 bilhões. Vê-se, assim, que a despeito do elevado *deficit* primário (R\$ 745,3 bilhões), as emissões líquidas somaram R\$ 408,3 bilhões.

117. Parte significativa desse resultado decorreu da transferência da reserva de resultados do Banco Central do Brasil, em favor do Tesouro Nacional, no valor de R\$ 325 bilhões, nos termos da Lei 13.820/2019. Tal medida ajudou a conter, expressivamente, o crescimento do endividamento público. Nesse ponto, importa notar que o rendimento obtido pelo Banco Central com a variação cambial em 2020, em razão do alto volume de reservas internacionais que o país possui, acabou por financiar parte do *deficit* público decorrente da pandemia de Covid-19.

118. Para 2021, projeta-se que as novas emissões superem os resgates em R\$ 352,8 bilhões e o estoque alcance R\$ 5,6 trilhões. Já em 2022, a projeção é que as emissões líquidas alcancem R\$ 681,7 bilhões e o estoque atinja R\$ 6,7 trilhões. A tabela seguinte demonstra os valores realizados em 2020 e os projetados para os exercícios seguintes.

**Tabela 11: Fatores de variação da DPF**

| Fatores de variação     | R\$ bilhões   |               |               |
|-------------------------|---------------|---------------|---------------|
|                         | 2020<br>/2019 | 2021<br>/2020 | 2022<br>/2021 |
| Estoque                 | 5.009,6       | 5.628,3       | 6.716,9       |
| Variação do Estoque     | 760,7         | 618,7         | 1.088,5       |
| Emissões (a)            | 1.329,0       | 1.812,4       | 2.632,7       |
| Resgates (b)            | 920,7         | 1.459,6       | 1.950,9       |
| Emissões Líquidas (a-b) | 408,3         | 352,8         | 681,7         |
| Juros Apropriados (c)   | 352,4         | 265,9         | 406,8         |

Fonte: Resposta ao Ofício 4.898/2021-TCU/Sepproc (peça 331, item não digitalizável).

119. Mais informações sobre endividamento público podem ser obtidas junto ao TC 020.148/2020-8, de relatoria do ministro Bruno Dantas, cujo objetivo é o acompanhamento da dívida pública federal em 2020 em face do PAF do exercício e outros assuntos correlatos.



## 2.5. Efeitos jurídicos da Covid-19 sobre as regras de Direito Financeiro

120. A análise das alterações em normas do Direito Financeiro ocorridas, visando ao combate da pandemia já foi realizada nos seis relatórios pretéritos no âmbito deste Acompanhamento. Ademais, em que pese este 7º relatório do presente acompanhamento se voltar à consolidação das medidas adotadas pela União em 2020, entendeu-se oportuno também tratar da recém-promulgada Emenda Constitucional (EC) 109/2021. Nesse sentido, no presente capítulo, examinam-se especificamente os dispositivos relacionados ao enfrentamento da pandemia, notadamente em face de seu potencial impacto fiscal.

121. Não obstante, as demais regras de cunho fiscal inauguradas pela EC 109/2021, que detêm caráter de longo prazo e que modificam significativamente diferentes normas das finanças públicas, com destaque para os limites intermediários para acionamento dos “gatilhos” do Teto de Gastos (EC 95/2016), como também as inovações constitucionais visando à sustentabilidade da dívida pública e aquelas relacionadas às vinculações de receitas, poderão ser oportunamente examinadas por esta Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) nas diferentes fiscalizações realizadas sistematicamente por esta unidade técnica ou em trabalhos *ad hoc*.

### 2.5.1 EC 109/2021 e o Programa de Auxílio Emergencial (PAE)

122. Com a justificativa de possibilitar que a União concedesse nova rodada do comumente conhecido “Auxílio Emergencial”, o qual, em 2020, foi destinado a pessoas em situação de vulnerabilidade, em face dos efeitos econômicos e sociais causados pela pandemia, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 186/2019 (numeração da tramitação no Senado Federal) foi significativamente alterada, originando a EC 109/2021, promulgada em 15/3/2021.

123. Nesse rumo, o art. 3º, *caput*, da EC 109/2021 estabeleceu que a proposição legislativa com a finalidade exclusiva de conceder auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19 fica dispensada da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa, mitigando de forma pontual e temporária as exigências contidas no art. 16 da LRF.

124. A redação do art. 3º, *caput*, da EC 109/2021 é bastante similar àquela contida no art. 3º, *caput*, da EC 106/2020 (Orçamento de Guerra), cuja vigência se encerrou em 31/12/2020, tendo em vista o encerramento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Congresso Nacional. Todavia, o art. 3º da alteração constitucional mais recente não faz menção à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita (como apresentava a EC 106/2020), restringindo-se somente às medidas que acarretem elevação da despesa.

125. Inovação promovida pela EC 109/2021 refere-se à exclusão de até R\$ 44 bilhões da apuração da meta de resultado primário estabelecida no *caput* do art. 2º da Lei 14.116/2020 (LDO 2021) e do cômputo do Teto de Gastos (art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT), referentes às despesas primárias destinadas à concessão do PAE Residual, conforme se depreende da leitura do art. 3º, § 1º, da EC 109/2021.

126. Sobre o tipo de crédito a ser utilizado para o custeio dessa despesa, a EC 109/2021 estabelece que as dotações necessárias ao PAE Residual em 2021 serão atendidas por meio de crédito extraordinário (art. 3º, § 3º), ainda que não atendidos os requisitos constitucionais para a autorização dessa orçamentação excepcional (imprevisibilidade, urgência e relevância, consoante o art. 167, § 3º, c/c o art. 62 da CF/1988), conforme dispõe o art. 3º, § 4º, da EC 109/2021.

127. Sobre esse ponto, é importante rememorar que os tradicionais créditos extraordinários abertos com base no art. 167, § 3º, c/c art. 62 da CF/1988 já não são computados no Teto de Gastos, desde a configuração original da EC 95/2016 (art. 107, § 6º, inciso II, ADCT).

128. Nessa senda, a EC 109/2021 também inova, de forma temporária (apenas em 2021) e para um fim específico (custeio do PAE Residual), ao dispensar o cumprimento dos requisitos da imprevisibilidade, da urgência e da relevância, até então imprescindíveis à abertura de créditos



extraordinários. Com efeito, entende-se que, desde que se destine ao custeio do PAE Residual em 2021, poderão ser editadas medidas provisórias, veiculando créditos extraordinários, ainda que não restem comprovados os requisitos previstos no art. 167, § 3º, c/c art. 62 da CF/1988.

129. De maneira similar, compulsando-se o disposto no art. 107, § 6º, do ADCT e o art. 3º da EC 109/2021, pode-se dizer que a novel alteração constitucional agrega nova e temporária despesa ao rol de dispêndios excluídos do Teto de Gastos, aquela derivada de créditos extraordinários abertos sem o atendimento da observância do art. 167, § 3º, c/c art. 62 da CF/1988, desde que seja destinada ao custeio do PAE Residual em 2021.

130. Não obstante, ainda que as despesas com o pagamento do PAE Residual constituam despesas tipicamente primárias, esses gastos foram excepcionados do cômputo das duas principais regras fiscais atualmente vigentes (Teto de Gastos e meta de resultado primário), no montante de até R\$ 44 bilhões, como forma de segregar essas despesas do orçamento regular de 2021, e, sobretudo, com o intuito de viabilizar a adoção dessa relevante medida de cunho assistencial, em momento singular em que se verificam os deletérios efeitos sociais e econômicos decorrentes da pandemia, sem, contudo, comprometer o funcionamento da máquina estatal.

131. Não obstante, na prática, a realização dessa despesa não deixará de impactar a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), a qual apresentou trajetória de franca expansão, em 2020, alcançando 88,8% do Produto Interno Bruto (PIB), ao final daquele exercício, conforme dados apresentados pela STN (peça 328, item não digitalizável).

132. Complementarmente, o art. 3º, § 2º, da EC 109/2021 torna neutra, sem restrição quanto ao montante, a realização de operações de crédito destinadas ao custeio do PAE Residual em relação à Regra de Ouro (art. 167, inciso III, da CF/1988), a qual coteja o volume de operações de crédito e o montante de despesas de capital realizadas em determinado exercício. Como os gastos com o PAE Residual inserem-se na classificação de despesas correntes, a utilização de operações de crédito para o custeio dessas despesas, promoveria desequilíbrio adicional na Regra de Ouro.

133. Em termos práticos, a concessão do PAE Residual em 2021 não aprofundará formalmente a já elevada insuficiência (valor das operações de créditos que supera o volume de despesas de capital) da Regra de Ouro em 2021, no valor de R\$ 453,7 bilhões, montante demonstrado na Mensagem Presidencial, que encaminhou o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) para 2021, Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN) 28/2020.

134. Entende-se a pertinência da alteração constitucional, em momento tão singular, em que grande parte das nações vem crescendo significativamente seus gastos, com a finalidade de conter a pandemia e seus efeitos. Todavia, não se deve perder de vista que, ainda que a alteração constitucional em comento promova a exclusão desses valores do cômputo ordinário do art. 167, inciso III, da CF/1988, a relação entre operações de crédito e investimentos públicos, postulado que constitui a essência da tradicional Regra de Ouro das Finanças Públicas, apresenta-se desequilibrada há vários anos, sendo formalmente descumprida, a partir de 2019, quando, pela primeira vez, o Poder Executivo federal solicitou ao Congresso Nacional autorização especial para que fossem realizadas operações de crédito em montantes superiores às despesas de capital executadas.

135. Análise mais detalhada sobre a Regra de Ouro pode ser obtida a partir da consulta ao item 4.1.1.5 Apuração do Cumprimento da “Regra de Ouro”, constante do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2019 (TC 018.177/2020-4, de relatoria do ministro Bruno Dantas), texto que evidencia nuances da norma fixada no art. 167, inciso III, da CF/1988, como também apresenta possíveis fatores que levaram ao prolongado período de desequilíbrio dessa regra.

136. A EC 109/2021 também estabelece que as ações voltadas à concessão do PAE Residual e as respectivas medidas mitigadoras das regras fiscais propostas no art. 3º da mesma alteração constitucional são aplicáveis tão somente à União, sendo vedada sua adoção pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios.

137. Destarte, ainda que haja permissivo constitucional para novas despesas, no âmbito da União, convém assinalar que os efeitos sanitários, econômicos e sociais decorrentes da pandemia devem ser sopesados com a atual situação das finanças públicas, de forma a atender às urgentes necessidades presentes da sociedade, sem, no entanto, comprometer de forma gravosa e insustentável o equilíbrio intertemporal das finanças públicas.

### **3. MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES EXARADAS NO ITEM 9.1 DO ACÓRDÃO 2.026/2020-TCU-PLENÁRIO**

138. No curso da etapa de instrução do segundo relatório no âmbito deste acompanhamento (peça 166), em meados do exercício de 2020, a equipe de fiscalização identificou alterações orçamentárias que, reflexamente, poderiam promover abertura de espaço fiscal no Teto de Gastos, sem, de fato, ocorrer economia de despesas no âmbito da União.

139. A abertura desse espaço fiscal, em linhas gerais, decorria da substituição de dotações primárias da Lei 13.978/2020 (LOA 2020), as quais estavam regularmente computadas nos limites de despesas primárias da União, estabelecidos pela EC 95/2016, por despesas autorizadas por créditos extraordinários, as quais são excluídas do Teto de Gastos.

140. Em particular, essa abertura de espaço fiscal no Teto de Gastos se deveu ao cancelamento de dotações da LOA 2020 inicialmente destinadas ao Ministério da Saúde, visando à autorização de créditos extraordinários (MPs 924, 941, 942 e 967, todas de 2020) em favor da mesma Pasta ministerial. Consoante informações do Poder Executivo federal, por questões operacionais e de gestão, e considerando as características das dotações da LOA 2020 (dotações provenientes de emendas parlamentares), optou-se pela via do crédito extraordinário, considerando a urgência que o caso requeria. Assim, a folga fiscal no Teto de Gastos seria equivalente ao montante de dotações canceladas, visando à abertura das sobreditas medidas provisórias.

141. Outro fato que promoveu folga fiscal no Teto de Gastos, dessa vez em valor mais elevado, decorreu da substituição temporária do Programa Bolsa Família (PBF) pelo Programa Auxílio Emergencial (PAE), uma vez que a Lei 13.982/2020, alterada pela Lei 13.998/2020, substituiu temporária e parcialmente o pagamento do Bolsa Família pelo Auxílio Emergencial, sempre quando o segundo fosse mais vantajoso ao beneficiário.

142. Dessa maneira, o pagamento das despesas no âmbito do PAE (dotações autorizadas por meio de créditos extraordinários – excluídas do Teto de Gastos), em substituição ao PBF (dotações da LOA – computadas no Teto de Gastos), resultava em sobras orçamentárias as quais geravam abertura de espaço no Teto de Gastos, ainda que não houvesse economia de despesas de forma global. À guisa de ilustração, a dotação inicial fixada na LOA 2020 para o custeio do PBF alcançava o montante de R\$ 29,5 bilhões, ao passo que, de fato, foram pagos ao final do exercício R\$ 19,9 bilhões. Economia de despesas decorrente da substituição do PBF pelo PAE.

143. Valendo-se temporariamente dessa folga fiscal no Teto de Gastos, o Poder Executivo editou a Portaria SEF/ME 13.474, de 2/6/2020, por meio da qual promoveu-se o cancelamento de R\$ 83,9 milhões da ação orçamentária 8442, destinada ao Programa Bolsa Família, visando à suplementação da ação orçamentária 2017 – Comunicação Institucional. Assim, parcela do excesso de dotações do PBF (R\$ 2,4 bilhões) foi cancelada e remanejada para o custeio de despesas com comunicação institucional da Presidência da República (R\$ 83,9 milhões). No entanto, tal ato foi, posteriormente, revogado pela Portaria SEF/ME 13.866, de 9/6/2020.

144. O sobredito remanejamento, posteriormente cancelado, foi objeto de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pelo procurador do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) Rodrigo Medeiros de Lima (TC 021.245/2020-7, de relatoria do ministro Bruno Dantas), a qual foi apreciada pelo TCU e, por meio do Acórdão 1.640/2020-TCU-Plenário, esta Corte de Contas conheceu da aludida representação e considerou prejudicado o pedido cautelar, arquivando o processo sem julgamento de mérito, em razão da perda de objeto decorrente da revogação da Portaria SEF/ME 13.474/2020. De igual modo foi a decisão proferida no âmbito do Acórdão 1.639/2020-TCU-

Plenário, também de relatoria do ministro Bruno Dantas, e por meio do qual o Tribunal apreciou representação de teor semelhante, porém formulada pelo subprocurador-geral do MPTCU Lucas Rocha Furtado.

145. Diante dos aludidos achados, a equipe técnica desta Semag elaborou propostas de encaminhamento ao Plenário do TCU, as quais foram aprimoradas, resultando na prolação do Acórdão 2.026/2020-TCU-Plenário, também de relatoria do ministro Bruno Dantas, cujo item 9.1, objeto deste monitoramento, possui a seguinte dicção:

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;

146. Posteriormente, após serem acostados aos presentes autos novos elementos fáticos relevantes ao efetivo cumprimento da sobredita decisão, foi prolatado o Acórdão 2.710/2020-TCU-Plenário, igualmente de relatoria do ministro Bruno Dantas, cujos itens 9.2 e 9.3.2 contêm as seguintes deliberações:

9.2. esclarecer ao Ministério da Economia que pode ser excepcionalmente admitida a utilização do espaço fiscal gerado 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, mencionado no item 9.1 do Acórdão 2.026/2020-TCU-Plenário, para o custeio de despesas com o pagamento de abono salarial e seguro-desemprego;

(...)

9.3. informar ao Ministério da Economia, com fulcro no art. 41, § 2º, da Lei 8.443/1992, que:

9.3.2. as movimentações de limites financeiros nos termos da LDO 2020 e os respectivos pagamentos de despesas primárias que eventualmente venham a ocupar o espaço fiscal do Poder Executivo Federal, estritamente sob a perspectiva financeira do Teto de Gastos estabelecido pela Emenda Constitucional (EC) 95/2016, não atentam contra a recomendação disposta no item 9.1 do Acórdão 2.026/2020-TCU-Plenário, uma vez que a mencionada deliberação sugere condicionantes à autorização de novas despesas que se valham dos efeitos das Medidas Provisórias 924, 941, 942 e 967, todas de 2020, ou da Lei 13.982/2020, alterada pela Lei 13.998/2020, o que está inequivocamente relacionado à perspectiva orçamentária do cumprimento da EC 95/2016;

147. Diante das decisões desta Corte de Contas, da elevada materialidade dos recursos envolvidos e, sobretudo, da relevância do atendimento das deliberações visando à preservação dos postulados estabelecidos pelo Novo Regime Fiscal (NRF) (Teto de Gastos), esta unidade técnica diligenciou o Ministério da Economia (Ofício 4898/2021-TCU/Seproc, peças 314-316), a fim de que fosse demonstrado o atendimento da recomendação contida no item 9.1 do Acórdão 2.026/2020-TCU-Plenário, c/c os itens 9.2 e 9.3.2 do Acórdão 2.710/2020-TCU-Plenário, evidenciando as alterações orçamentárias realizadas em 2020 e seus respectivos impactos no montante de gastos submetidos aos limites de despesas primárias de que trata a Emenda Constitucional 95/2016, sob as perspectivas orçamentária e financeira do cumprimento dessa regra fiscal.

148. Sob a perspectiva orçamentária, além de o PLOA e a respectiva LOA compatibilizarem-se ao limite de despesas primárias do respectivo Poder/Órgão (art. 107, §§ 3º e 4º, do ADCT), a EC 95/2016 estabelece que é vedada a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante

total autorizado de despesa primária sujeita ao Teto de Gastos. Nesse sentido, desde a elaboração PLOA, passando pela aprovação da LOA e, por fim, na etapa de abertura de créditos adicionais (suplementares e especiais), o orçamento da União deve atender aos limites do Teto de Gastos.

149. Diante disso, a SOF, órgão central de orçamento federal, por meio da Nota Técnica SEI 8141/2021/ME (peça 331, p. 18-20), especificamente no que tange ao atendimento da deliberação contida no item 9.1 do Acórdão 2.026/2020-TCU-Plenário, c/c o item 9.2 do Acórdão 2.710/2020-TCU-Plenário, informou que:

5. As citadas MPVs [924, 941, 942 e 967, todas de 2020] somam R\$ 8.207,7 milhões em cancelamentos, sendo, desse total, R\$ 150,0 milhões de cancelamento de despesas da Câmara dos Deputados, constantes da MPV 967. Assim para o Poder Executivo, considera-se um espaço aberto dentro do teto pelas referidas MPVs, no montante de R\$ 7.709,3 milhões. Adicionam-se a esse espaço, R\$ 348,3 milhões de cancelamentos dentro do teto promovidos pela MPV 989, a qual, apesar de não ter sido citada nos Acórdãos supramencionados, possui as mesmas características do caso em tela. Por essa razão, a consideramos no cômputo do espaço aberto dentro do teto que só poderia ser utilizado para cobrir alguns tipos de despesa. A economia do Bolsa Família foi estimada em R\$ 10.915,0 milhões. Dessa maneira, para o Poder Executivo, abriu-se um espaço no teto de gastos de R\$ 18.972,7 milhões que só poderia ser utilizado para as finalidades recomendadas nos Acórdãos em questão.

6. **Esse espaço foi parcialmente utilizado, conforme tais recomendações do TCU**, da seguinte forma. Foi aberto crédito suplementar no valor de **R\$ 3.800,0 milhões para o seguro-desemprego**, por meio da **Lei nº 14.105, de 24 de novembro de 2020**. E também para as despesas com o **Benefício de Prestação Continuada da Lei Orgânica da Assistência Social, LOAS, no valor de R\$ 1.366,8 milhões, por meio da Portaria FAZENDA/ME, nº 25.113, de 17 de dezembro de 2020**, uma vez que tal despesa pertence ao classificador funcional nº 08, denominado Assistência social.

7. Considerando-se as informações acima, conclui-se que dos R\$ 18.972,7 milhões de espaço aberto no teto do Poder Executivo, composto pelos R\$ 7.709,3 milhões da MPVs 924, 941, 942 e 967, R\$ 348,3 milhões da MPV 989 e R\$ 10.915,0 milhões da economia prevista no Bolsa Família, foram utilizados, conforme recomendações do TCU, em tela, R\$ 5.167,8 milhões, compostos pelo crédito suplementar de R\$ 3.800,0 milhões aberto para fazer frente às despesas do seguro-desemprego e pelo crédito suplementar de R\$ 1.366,8 milhões para fazer frente aos Benefícios de Prestação Continuada da LOAS, restando um espaço não utilizado no teto de gastos do Poder Executivo, no valor de R\$ 13.805,8 milhões.

8. Dessa forma, considerando o espaço aberto acima descrito, as dotações orçamentárias finais de 2020, os ajustes caixa/competência (*floats*) e demais operações que afetam o resultado primário, chega-se a uma “sobra” de R\$ 2.971,4 milhões no cumprimento do teto (...) (grifou-se)

150. Complementarmente, a SOF encaminhou planilha (peça 331, item não digitalizável), apresentando todas as alterações orçamentárias com reflexo no limite de despesas primárias da União estabelecido pela EC 95/2016.

151. Em paralelo, sob a dimensão financeira do Novo Regime Fiscal, o art. 107, § 10, do ADCT estabelece que, para fins de verificação do cumprimento dos limites do Teto de Gastos, serão consideradas as despesas primárias pagas, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário no exercício.

152. Nesse rumo, acerca do atendimento das deliberações contidas nas mencionadas decisões desta Corte de Contas, em particular sob a perspectiva financeira do Teto de Gastos, a STN, por intermédio de Despacho (peça 331, p. 1-4), informou que as disposições contidas nas deliberações em comento apresentam “restrições direcionadas aos aspectos e controles orçamentários do teto de gastos, cabendo à SOF prestar os esclarecimentos acerca do questionamento mencionado”.

153. Não obstante, aduz que, “com o objetivo de garantir transparência às medidas adotadas no âmbito do Poder Executivo em cumprimento aos Acórdãos supracitados” (peça 331, p. 2-3), informações atinentes ao tema foram apresentadas no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas



Primárias relativo ao 5º bimestre de 2020. Por fim, informou que o Relatório de Avaliação do Cumprimento de Metas do 3º Quadrimestre de 2020 evidencia o cumprimento do Teto de Gastos sob a perspectiva financeira.

#### *Análise*

154. Sob a dimensão orçamentária, assiste razão à SOF acerca da implementação da recomendação contida no item 9.1 do Acórdão 2.026/2020-TCU-Plenário, c/c o item 9.2 do Acórdão 2.710/2020-TCU-Plenário, uma vez que as mencionadas alterações orçamentárias (Lei 14.105/2020 e Portaria Fazenda/ME 25.113/2020) foram promovidas para atender às finalidades e aos requisitos estabelecidos nas citadas decisões.

155. Em relação à autorização contida na Lei 14.105/2020, verifica-se que o aludido crédito adicional visou suplementar dotações destinadas ao custeio do seguro-desemprego (ação orçamentária 00H4), em consonância com item 9.2, *in fine*, do Acórdão 2.710/2020-TCU-Plenário, a saber, “esclarecer ao Ministério da Economia que pode ser excepcionalmente admitida a utilização do espaço fiscal gerado no Teto de Gastos (...) para o custeio de despesas com o pagamento de abono salarial e seguro-desemprego” (grifou-se).

156. Já a alteração orçamentária promovida pela Portaria Fazenda/ME 25.113/2020 teve como objetivo suplementar dotações destinadas ao custeio do Benefício de Prestação Continuada – BPC (ações orçamentárias 00H5 e 00IN). Nesse rumo, uma das condicionantes estabelecidas na recomendação constante do item 9.1 do Acórdão 2.026/2020-TCU-Plenário foi que a nova programação que ocupasse o espaço fiscal do Teto de Gastos fosse “direcionada exclusivamente ao custeio de despesas com o enfrentamento do contexto da calamidade relativa à pandemia de Covid-19”.

157. Ainda que a documentação oferecida como resposta à diligência desta unidade técnica (Ofício 4898/2021-TCU/Seproc, peças 314-316) não permita concluir que a despesa seja voltada ao combate da pandemia e a seus efeitos, por meio de consulta ao Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (Siop), extraiu-se a motivação para a aludida alteração orçamentária. Na justificativa do Pedido 214995, o gestor do Ministério da Cidadania (órgão demandante) informou a necessidade e a importância da alteração orçamentária (peça 333, p. 3):

#### Justificativa do Pedido 206282:

O contexto da pandemia de Covid 19 a partir do mês de março de 2020 forçou o Ministério da Cidadania a adotar medidas que resguardassem a saúde dos beneficiários do BPC. Entre essas medidas, foram suspensos bloqueios, suspensões e cessações do pagamento do Benefício de Prestação Continuada por falta de inscrição no Cadastro Único. Isso acarretou a manutenção, ao longo do exercício, de pagamento de benefícios não previsto quando da elaboração do PLOA 2020, o que impactou diretamente as ações obrigatórias "00IN - Pagamento de BPC e RMV para pessoas com Deficiência" e "00H5 - Pagamento de BPC e RMV para pessoas Idosas". Além disso, a Lei nº 13.982/2020 alterou a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS em alguns pontos que ocasionou o aumento no número de benefícios concedidos e mantidos nas ações 00IN E 00H5, quais sejam: 1. O não cômputo do BPC ou benefício previdenciário no valor de um salário-mínimo concedido a idoso acima de 65 anos ou pessoa com deficiência da mesma família no cálculo da renda mensal familiar per capita.

2. Possibilidade de ampliação do critério de aferição da renda familiar mensal per capita para até 1/2 (meio) salário-mínimo;

3. Até dezembro deste ano, está sendo paga a antecipação de parte do valor do benefício (R\$ 600) para requerentes do BPC, o que impactou diretamente as ações 00IN e 00H5;

Por fim, deve-se atentar que o BPC é atrelado ao valor do salário-mínimo, que, em janeiro de 2020 era de R\$ 1.039, sendo alterado para R\$ 1.045,00 a partir do mês de fevereiro (MP 919, de 30 de janeiro de 2020).

#### Justificativa do Pedido 214899:

Trata-se de devolução de sobras orçamentárias do Programa Bolsa Família, que não serão executados em 2020 em função da instituição do Auxílio Emergencial.

158. Como se verifica da justificativa apresentada pelo gestor, a suplementação orçamentária visou à ampliação de dotações necessárias ao custeio do BPC, o que se insere no contexto do enfrentamento dos efeitos decorrentes da pandemia, em aderência ao disposto no item 9.1 do Acórdão 2.026/2020-TCU-Plenário.

159. Outra condicionante estabelecida pela mesma decisão do Plenário do TCU foi a seguinte: que as despesas que ocupassem o espaço fiscal aberto no Teto de Gastos de 2020 tivessem a mesma classificação funcional da dotação cancelada ou substituída. Sobre esse tema, verifica-se que as dotações canceladas e suplementadas, por força da edição da Portaria Fazenda/ME 25.113/2020, pertencem à mesma função, 08 – Assistência Social, o que se coaduna com a deliberação do TCU.

160. Em termos monetários, cotejando-se as alterações orçamentárias apresentadas pela SOF, cujo somatório alcança R\$ 5,2 bilhões, e o espaço fiscal no Teto de Gastos (R\$ 19 bilhões), decorrente da edição das MPs 924, 941, 942 e 967, todas de 2020 e da instituição do PAE, verifica-se que o Poder Executivo implementou as recomendações desta Corte de Contas, de forma que não foram utilizados R\$ 13,8 bilhões do espaço fiscal, sob a ótica orçamentária. Tal informação é compatível com os dados fornecidos pela SOF, em planilha contendo as alterações orçamentárias no exercício de 2020 (peça 331, item não digitalizável).

161. Sob a perspectiva financeira, assiste razão à STN, ao mencionar que as restrições contidas nas deliberações em comento incidem mormente sob os limites orçamentários do Teto, não representando inovação quanto à apuração do NRF sob a ótica dos pagamentos de despesas primárias. Ademais, consoante demonstrativo contido no Relatório de Avaliação de Cumprimento de Metas Fiscais relativo ao 3º quadrimestre de 2020 (peça 331, p. 34), verifica-se o efetivo cumprimento do Teto de Gastos pelo Poder Executivo federal, sob a ótica financeira (pagamentos).

162. Compulsando-se as deliberações contidas no item 9.1 do Acórdão 2.026/2020-TCU-Plenário, c/c os itens 9.2 e 9.3.2 do Acórdão 2.710/2020-TCU-Plenário, e a documentação acostada aos autos, com fulcro no item 32.5.1 dos Padrões de Monitoramento do TCU, considera-se implementada a recomendação exarada por esta Corte de Contas.

163. Posto isso, convém pontuar que, em 18/3/2021, o Ministério da Economia acostou aos autos o Ofício 214/2021/Aeci/CGCDE/MC (peça 332), em que a sobredita Pasta ministerial apresenta o histórico das deliberações contidas no item 9.1 do Acórdão 2.026/2020-TCU-Plenário, c/c os itens 9.2 e 9.3.2 do Acórdão 2.710/2020-TCU-Plenário. Complementarmente, informa sobre a possibilidade de se conceder nova rodada do PAE, à luz das disposições insculpidas no art. 3º da EC 109/2021. Nesse rumo, apresenta o seguinte questionamento (peça 332, p. 2):

É possível a utilização dos recursos orçamentários provenientes de eventuais economias verificadas no OGU, em razão da substituição, temporariamente, do benefício do Bolsa Família pelo novo auxílio emergencial, para o custeio futuro do PBF ou que seja direcionada exclusivamente, dentro do teto dos gastos, ao custeio de despesas, não previstas, com o enfrentamento do contexto da calamidade relava à pandemia de Covid-19 e de seus efeitos sociais e econômicos e que tenham a mesma classificação funcional da dotação cancelada ou substituída, uma vez cessado o período de concessão do auxílio emergencial que vier a ser instituído em decorrência da EC 109/2021?

164. Preliminarmente, deve-se consignar que, nos termos da Lei 8.443/1992, cabe a esta Corte de Contas responder a questionamentos, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência, por meio de consultas, formuladas por autoridade competente, nos termos do art. 1º, inciso XVII, do referido diploma. Complementarmente, o art. 1º, § 2º, dessa lei, aduz que a resposta à consulta tem caráter normativo, constituindo prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto. Segundo o art. 264, § 1º, do RI/TCU, outrossim, as consultas devem conter a indicação precisa do seu objeto e ser instruídas,



sempre que possível, com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente.

165. À luz dos dispositivos legais/normativos, o questionamento acostado aos autos à peça 332 não preenche os requisitos para que o expediente possa ser conhecido como consulta, uma vez que não tem como signatário autoridade elencada no art. 264, incisos I a VII, do Regimento Interno do TCU. Ademais, a indagação versa sobre caso concreto, como também não conta com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente.

166. Não obstante a impossibilidade de se admitir o aludido questionamento como consulta, considerando as diretrizes norteadoras do Plano Especial de Acompanhamento das Ações de Combate à Covid-19, visando à atuação preventiva e pedagógica do Tribunal, no intuito de propiciar segurança jurídica ao gestor, entende-se que não haveria óbice em se examinar questão relacionada à aplicação de entendimento desta Corte de Contas.

167. Contudo, as decisões prolatadas no âmbito dos Acórdãos 2.026/2020 e 2.710/2020, ambos do Plenário do TCU, foram deliberadas em circunstâncias fáticas e jurídicas diferentes das atuais, e, sobretudo, tomaram como base a completude de elementos fáticos previamente conhecidos, sobre os quais era possível fazer a análise dos riscos associados e das implicações derivadas de determinada decisão desta Corte de Contas.

168. No ponto, é sabido que, decorridos três meses do exercício corrente, o PLOA 2021 ainda não foi sancionado. Dessa forma, não é possível saber qual o valor da programação orçamentária que, de fato, será destinado ao Programa Bolsa Família, informação relevante para o deslinde da questão.

169. Soma-se a isso o fato de que a nova rodada do PAE foi concebida no seio da EC 109/2021, possuindo estatura normativa equivalente à EC 95/2016 e, portanto, mais elevada que aquela que outrora subsidiou o pagamento do citado auxílio em 2020, o que pode potencialmente impactar os entendimentos acerca da eventual utilização do espaço fiscal decorrente de sobreposição de políticas públicas custeadas por créditos extraordinários, em detrimento de dotações computadas no Teto de Gastos.

170. Em paralelo, no curso do exercício de 2020, quando houve as mencionadas deliberações desta Corte de Contas, estavam operando os efeitos derivados da EC 106/2020 e do Decreto Legislativo 6/2020, ambos vigentes somente até 31/12/2020.

171. Destarte, para o deslinde do suscitado questionamento, torna-se imprescindível o conhecimento da completude de informações atinentes ao tema, de forma a permitir a avaliação dos riscos associados, cotejando-se os diferentes elementos jurídicos e fáticos sobre determinada deliberação, no sentido de se atender às diferentes normas do Direito Financeiro, preservar a efetividade das regras fiscais, e, em especial, assegurar a necessária segurança jurídica aos gestores.

172. O detido e aprofundado exame acerca dos efeitos do art. 3º da EC 109/2021 não deve se restringir às exclusões estabelecidas no § 1º, inciso II, da sobredita alteração constitucional, mas também sobre as implicações acerca de eventual sobreamento de políticas públicas, que pode gerar folga não somente no Teto de Gastos, mas nas demais regras fiscais, a exemplo da meta de resultado primário fixada pela LDO 2021, exigível no presente exercício, assim como a limitação de empenho e movimentação financeira, nos termos do art. 9º da LRF, c/c os arts. 63 e 64 da Lei 14.116/2020.

173. Nesse passo, entende-se que, ainda que a EC 109/2021, c/c a Lei 13.982/2020, resulte em vínculo orçamentário semelhante àquele verificado em 2020, por ocasião da substituição do PBF pelo PAE, novos elementos jurídicos e fáticos exigem detida análise adicional, em particular, tendo em conta as exclusões previstas nos incisos I e II do § 1º do art. 3º da EC 109/2021.

174. Como o tema trata de reflexos sobre o Novo Regime Fiscal e sobre o atingimento da meta de resultado primário em 2021, entende-se que o processo de controle externo adequado para a análise dos impactos do art. 3º da sobredita alteração constitucional sobre as mencionadas regras fiscais é o acompanhamento sistemático, realizado bimestralmente por esta unidade técnica, com o objetivo de

acompanhar as receitas primárias, despesas primárias impactantes, resultado primário e contingenciamento, no tocante ao cumprimento das disposições da LDO, da LOA e da LRF, em atendimento às disposições insculpidas no art. 3º, inciso IV, alínea “a”, da Resolução-TCU 142/2001, que no exercício de 2021 será conduzido sob a relatoria do ministro Aroldo Cedraz, nos termos do sorteio realizado na Sessão Plenária de 1º/7/2020 e das diretrizes aprovadas pelo Acórdão 3.144/2020-TCU-Plenário.

175. Sem embargo, é preciso rememorar que os fundamentos prudenciais utilizados no *decisum* perscrutado pelo Ministério da Economia não foram alterados, uma vez que buscam preservar a essência do Novo Regime Fiscal, como limitador das despesas primárias da União, sem, no entanto, impor restrições indevidas ao gestor, notadamente em momento em que a sociedade tanto carece da atuação do Poder Público. Nesse sentido, os efeitos das deliberações prolatadas no âmbito do item 9.1 do Acórdão 2.026/2020-TCU-Plenário, c/c os itens 9.2 e 9.3.2 do Acórdão 2.710/2020-TCU-Plenário permanecem válidos.

#### 4. CONCLUSÃO

176. A presente fiscalização decorreu do Plano Especial de Acompanhamento aprovado pelo Plenário do TCU no âmbito do processo TC 016.602/2020-0. Trata-se do 7º relatório produzido pelo Tribunal sob o ponto de vista da gestão fiscal no enfrentamento à crise.

177. O objetivo deste 7º relatório é apresentar a consolidação da execução orçamentária das medidas de combate à pandemia, os benefícios tributários concedidos, bem como o impacto fiscal dessas medidas sobre as receitas e despesas primárias em 2020.

178. Em relação às alterações nas regras orçamentário-financeiras, aos efeitos da crise e das medidas de resposta governamental, os procedimentos de auditoria aplicados evidenciaram o que se segue:

a. durante o exercício de 2020, a União alocou cerca de R\$ 635,5 bilhões em dotações orçamentárias para o combate à pandemia causada pela Covid-19 (itens 5-80 deste relatório):

a.1. do valor autorizado em 2020, foram empenhados cerca de R\$ 540,2 bilhões (85% do total) e pagos R\$ 524 bilhões (97% do valor empenhado), ensejando a inscrição de restos a pagar no montante de R\$ 16,1 bilhões;

a.2. foram repassados R\$ 113,5 bilhões aos entes subnacionais em 2020, visando ao combate à pandemia e a seus efeitos. Esse valor corresponde a 21,7% de toda a despesa paga, destinada ao enfrentamento da Covid-19 (R\$ 524 bilhões);

a.3. em termos de valores pagos, as três despesas mais vultosas em 2020 foram: Programa Auxílio Emergencial (R\$ 292,1 bilhões); Despesas autorizadas no âmbito da LC 173/2020 (R\$ 60,1 bilhões) e Pronampe (R\$ 38,1 bilhões);

a.4. no que se refere especificamente às dotações na função saúde, foram autorizados R\$ 64,6 bilhões, dos quais foram empenhados R\$ 42,5 bilhões e pagos R\$ 39,7 bilhões. Dos valores pagos, R\$ 32,1 bilhões referem-se a transferências de recursos a estados, Distrito Federal e municípios e os demais R\$ 7,6 bilhões, relativos a despesas executadas pela própria União;

b. 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, em 2020, alcançou R\$ 172,85 bilhões. Já os benefícios financeiros e creditícios, instituídos como medidas de enfrentamento à Covid-19, somaram R\$ 1,36 bilhão (itens 81-90);

c. as receitas primárias líquidas de transferências, em 2020, somaram R\$ 1,47 trilhão, R\$ 143,63 bilhões a menos que os valores estimados na avaliação do primeiro bimestre de

2020 (antes da crise provocada pela pandemia da Covid-19), ao passo que as despesas primárias totalizaram R\$ 1,95 trilhão, R\$ 461,19 bilhões a mais que os valores projetados na avaliação do primeiro bimestre de 2020 (itens 91-100);

d. nesse sentido, o resultado primário do Governo Central para 2020 foi de *deficit* de R\$ 745,26 bilhões. Em razão da pandemia de Covid-19 e de seus desdobramentos sociais e econômicos, o *deficit* se elevou em R\$ 621,19 bilhões, ante a meta da LDO 2020 de R\$ 124,07 bilhões. Os meses de abril a setembro de 2020 concentraram os piores resultados do exercício, tanto pela redução de receitas quanto pelo aumento de despesas no período (itens 101-102);

e. a necessidade de financiamento do Governo Central, fortemente sensibilizada pelo *deficit* recorde em 2020, vem alterando o volume da DBGG e da DPF. Em 2020, a DBGG alcançou 88,8% do PIB, ante uma previsão anterior à crise de 77,9% do PIB. Já a DPF atingiu 67,3% do PIB, ao passo que em 2019 representava 57,4% do PIB. Em 2020, a DBGG somou R\$ 6,6 trilhões, enquanto a DPF somou R\$ 5 trilhões (itens 103-119):

e.1. quanto a esse estoque da DPF, de R\$ 5 trilhões, houve aumento de R\$ 760,7 bilhões em relação ao ano anterior. As emissões líquidas somaram R\$ 408,3 bilhões, ao passo que os juros apropriados totalizaram R\$ 352,4 bilhões. Vê-se, assim, que a despeito do elevado *deficit* (R\$ 745,26 bilhões), as emissões líquidas somaram montante inferior, R\$ 408,3 bilhões;

e.2. parte significativa desse resultado decorreu da transferência da reserva de resultados do Banco Central do Brasil, em favor do Tesouro Nacional, no valor de R\$ 325 bilhões, nos termos da Lei 13.820/2019. Tal medida ajudou a conter, expressivamente, o crescimento do endividamento público. Nesse ponto, importa notar que o rendimento obtido pelo Banco Central com a variação cambial em 2020, em razão do alto volume de reservas internacionais que o país possui, acabou por financiar parte do *deficit* público decorrente da pandemia de Covid-19;

f. em 15/3/2021, foi promulgada a EC 109/2021, promulgada em 15/3/2021, a qual, em relação às medidas voltadas ao combate à pandemia e seus efeitos sociais e econômicos, insere no ordenamento jurídico as seguintes disposições (itens 120-137):

f.1. estabeleceu-se a exclusão de até R\$ 44 bilhões da apuração da meta de resultado primário da LDO 2021 e do cômputo do Teto de Gastos, referentes às despesas primárias destinadas à concessão do PAE Residual (art. 3º, § 1º, da EC 109/2021);

f.2. as autorizações orçamentárias destinadas ao custeio das despesas decorrentes da concessão do referido auxílio devem ser atendidas por meio de crédito extraordinário, ainda que não atendidos os requisitos constitucionais para a autorização dessa orçamentação excepcional, a saber, imprevisibilidade, urgência e relevância, conforme o art. 167, § 3º, c/c o art. 62 da CF/1988 (art. 3º, § 3º, da EC 109/2021);

f.3. a EC 109/2021 torna neutras as despesas com o custeio do PAE Residual em relação à Regra de Ouro, uma vez as operações de crédito realizadas para financiar a concessão do sobredito auxílio ficam ressaltadas da relação-limite estabelecida no art. 167, inciso III, da CF/1988 (art. 3º, § 2º, da EC 109/2021);

f.4. a sobredita alteração constitucional estabelece que as ações voltadas à concessão do PAE Residual e as respectivas medidas mitigadoras das regras fiscais propostas no art. 3º da EC 109/2021 são aplicáveis tão somente à União, sendo vedada sua adoção pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios (art. 3º, § 2º, da EC 109/2021);

g. foi realizado monitoramento da decisão prolatada no âmbito do item 9.1 do Acórdão 2.026/2020-TCU-Plenário, c/c os itens 9.2 e 9.3.2 do Acórdão 2.710/2020-TCU-Plenário, e verificou-se que foram implementadas as recomendações emanadas por esta Corte de

Contas, uma vez que as alterações orçamentárias promovidas pelo Poder Executivo federal cumpriram os requisitos estabelecidos pelas sobreditas deliberações (itens 138-175):

g.1. ainda sobre a aludida deliberação do TCU, o Ministério da Economia acostou aos autos questionamento que, em linhas gerais, versa sobre a aplicabilidade do item 9.1 do Acórdão 2.026/2020-TCU-Plenário, c/c o item 9.2 do Acórdão 2.710/2020-TCU-Plenário, ante a promulgação da EC 109/2021. Sobre o tema, conforme pugnado neste relatório, o sobredito questionamento não deve ser recebido como consulta, uma vez que não preenche os requisitos legais para este feito. Não obstante, dada a relevância da matéria e os potenciais reflexos fiscais, para além daqueles apontados pelo Ministério da Economia, entende-se que este Tribunal, de ofício, deve examinar os efeitos das exclusões previstas nos incisos I e II, § 1º, art. 3º da EC 109/2021, tendo em conta a intrínseca relação orçamentária entre o Programa Auxílio Emergencial Residual e o Programa Bolsa Família, uma vez que o segundo substitui o primeiro; e

g.2. como o tema trata de reflexos sobre o Novo Regime Fiscal e sobre o atingimento da meta de resultado primário em 2021, entende-se que o processo adequado para a análise dos impactos do art. 3º da sobredita alteração constitucional sobre as mencionadas regras fiscais é o acompanhamento bimestral de que trata o art. 3º, inciso IV, alínea “a”, da Resolução-TCU 142/2001, a ser autuado no início de abril de 2021, sob a relatoria do ministro Aroldo Cedraz.

179. 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.

## **5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

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

a. informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, com fundamento no art. 140, § 3º, da Lei 14.116/2020 (LDO 2021), 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:

a.1. em 2020, o orçamento federal consignou dotações adicionais no valor de R\$ 635,5 bilhões para custear as medidas de enfrentamento da pandemia, dos quais foram empenhados cerca de R\$ 540,2 bilhões (85% do total) e pagos R\$ 524 bilhões (97% do valor empenhado), ensejando a inscrição de restos a pagar no montante de R\$ 16,1 bilhões, cuja regularidade é objeto de análise no âmbito do processo TC 047.592/2020-6, em curso neste Tribunal;

a.2. foram repassados R\$ 113,5 bilhões aos entes subnacionais em 2020, visando ao combate à pandemia e a seus efeitos. Esse valor corresponde a 21,7% de toda a despesa paga, destinada ao enfrentamento da Covid-19 (R\$ 524 bilhões);

a.3. em termos de valores pagos em 2020, as três despesas mais vultosas voltadas ao combate da pandemia e a seus efeitos foram: Programa Auxílio Emergencial (R\$ 292,1 bilhões); despesas autorizadas no âmbito da LC 173/2020 (R\$ 60,1 bilhões) e Pronampe (R\$ 38,1 bilhões);

a.4. no que se refere especificamente às dotações na função saúde, foram autorizados R\$ 64,6 bilhões, dos quais foram empenhados R\$ 42,5 bilhões e pagos R\$ 39,7 bilhões. Dos

valores pagos, R\$ 32,1 bilhões referem-se a transferências de recursos a estados, Distrito Federal e municípios e os demais R\$ 7,6 bilhões, relativos a despesas executadas pela própria União;

a.5. em 2020, 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, em 2020, alcançou R\$ 172,85 bilhões. Já os benefícios financeiros e creditícios, instituídos como medidas de enfrentamento à Covid-19, somaram R\$ 1,36 bilhão;

a.6. as receitas primárias líquidas de transferências, em 2020, somaram R\$ 1,47 trilhão, R\$ 143,63 bilhões a menos que os valores estimados na avaliação do primeiro bimestre de 2020 (antes da crise provocada pela pandemia da Covid-19), ao passo que as despesas primárias totalizaram R\$ 1,95 trilhão, R\$ 461,19 bilhões a mais que os valores projetados na avaliação do primeiro bimestre de 2020;

a.7. o resultado primário do Governo Central para 2020 resultou em *deficit* de R\$ 745,26 bilhões. Em razão da pandemia de Covid-19 e de seus desdobramentos sociais e econômicos, o *deficit* se elevou em R\$ 621,19 bilhões, ante a meta da LDO 2020 de R\$ 124,07 bilhões. Os meses de abril a setembro de 2020 concentraram os piores resultados do exercício, tanto pela redução de receitas quanto pelo aumento de despesas no período;

a.8. Em 2020, a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) alcançou 88,8% do PIB, ante uma previsão anterior à crise de 77,9% do PIB. Já a Dívida Pública Federal (DPF) atingiu 67,3% do PIB, ao passo que em 2019 representava 57,4% do PIB. Em 2020, a DBGG somou R\$ 6,6 trilhões, enquanto a DPF somou R\$ 5 trilhões;

b. considerar, com fundamento no art. 243 do Regimento Interno do TCU, c/c o subitem 32.5.1 dos Padrões de Monitoramento do TCU, implementada a recomendação contida no item 9.1 do Acórdão 2.026/2020-TCU-Plenário, c/c os itens 9.2 e 9.3.2 do Acórdão 2.710/2020-TCU-Plenário;

c. encaminhar cópia da decisão que vier a ser proferida ao Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República; e

d. apensar os presentes autos ao TC 036.616/2019-2, com fulcro no art. 5º, inciso II, da EC 106/2020 e no art. 40, inciso I, da Resolução-TCU 259/2014.

Semag, em 9/4/2021.

*(assinado eletronicamente)*

Rafael Gomes Lima  
AUFC - Mat. 11106-6

*(assinado eletronicamente)*

Rita de Cássia Antunes Gomes Mascarenhas  
AUFC - Mat. 6571-4



## Anexo I – Medidas adotadas para o combate à pandemia em 2020 agrupadas em quatro grandes eixos

|                                                                |                                                                                                                            |                        |                       |                       | R\$ bilhões                                     |
|----------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------------------------------|
| DESPESAS                                                       | AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS                                                                                                        | DOTAÇÃO ATUALIZADA (a) | PARTICIPAÇÃO RELATIVA | DOTAÇÃO BLOQUEADA (b) | DOTAÇÃO DISPONÍVEL PARA EMPENHO (c) = (a) - (b) |
| Auxílio Emergencial de Proteção Social                         | 00S4 e 00SF                                                                                                                | 321,8                  | 50,6%                 | 0,0                   | 321,8                                           |
| Transferência de Recursos para a CDE                           | 00NY                                                                                                                       | 0,9                    | 0,1%                  | 0,0                   | 0,9                                             |
| Proteção Social e Ampliação do Bolsa Família                   | 21C0 (apenas função Assistência Social), 00S9 e 8442                                                                       | 6,6                    | 1,0%                  | 2,8                   | 3,9                                             |
| Total Assistência social e auxílio aos mais vulneráveis        |                                                                                                                            | 329,4                  | 51,8%                 | 2,8                   | 326,6                                           |
| LC 173/2020                                                    | 00S7                                                                                                                       | 60,2                   | 9,5%                  | 0,0                   | 60,2                                            |
| Compensação à queda de arrecadação dos Fundos de Participação  | 00S3                                                                                                                       | 16,0                   | 2,5%                  | 0,0                   | 16,0                                            |
| Apoio emergencial para o setor cultural                        | 00S8                                                                                                                       | 3,0                    | 0,5%                  | 0,0                   | 3,0                                             |
| Total Auxílio Financeiro a Estados/DF/Municípios               |                                                                                                                            | 79,2                   | 12,5%                 | 0,0                   | 79,2                                            |
| Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda      | 21C2                                                                                                                       | 51,6                   | 8,1%                  | 27,2                  | 24,4                                            |
| Concessão de Financiamentos para o Pagamento da Folha Salarial | 00S5                                                                                                                       | 34,0                   | 5,4%                  | 0,1                   | 33,9                                            |
| Pronampe                                                       | 00EE                                                                                                                       | 38,1                   | 6,0%                  | 0,0                   | 38,1                                            |
| FGC para Micro, Pequenas e Médias Empresas                     | 00ED                                                                                                                       | 20,0                   | 3,1%                  | 0,0                   | 20,0                                            |
| Financiamento da Infraestrutura Turística                      | 0454                                                                                                                       | 5,0                    | 0,8%                  | 0,0                   | 5,0                                             |
| Programa Emergencial de Acesso a Crédito PEAC - Maquininhas    | 00SG                                                                                                                       | 10,0                   | 1,6%                  | 0,0                   | 10,0                                            |
| Total Manutenção de empregos e financiamento ao setor privado  |                                                                                                                            | 158,7                  | 25,0%                 | 27,3                  | 131,4                                           |
| Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública                   | 21C0, 2E89, 2E90, 212H, 212B e 20TP (todas, apenas na função Saúde)                                                        | 64,6                   | 10,2%                 | 0,3                   | 64,3                                            |
| Demais despesas dos Ministérios voltadas ao combate à pandemia | 21C0 (exceto funções Saúde e Assistência Social) e dotações destinadas ao combate à pandemia, mas não autorizadas por MPs. | 3,6                    | 0,6%                  | 0,4                   | 3,2                                             |
| Total Saúde e demais despesas dos Ministérios                  |                                                                                                                            | 68,2                   | 10,7%                 | 0,7                   | 67,5                                            |
| TOTAL GERAL                                                    |                                                                                                                            | 635,5                  | 100%                  | 30,7                  | 604,8                                           |

Posição: 31/12/2020. Fonte: Siop.

## Anexo II - Créditos Extraordinários Relacionados à Pandemia do Novo Coronavírus (Covid-19)

| Data<br>Publicação | MP  | Destinatário                                                 | Valor          | Origem dos Recursos                                                     | Finalidade                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|--------------------|-----|--------------------------------------------------------------|----------------|-------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 10/02/2020         | 921 | Ministério da Defesa                                         | 11.287.803     | Reserva de Contingência - Financeira                                    | Retirada de cidadãos brasileiros de Wuhan na China.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 13/03/2020         | 924 | Ministérios da Educação e da Saúde                           | 5.099.795.979  | Cancelamento de dotações dos Ministérios da Educação e da Saúde         | <p>a) Ministério da Educação: aquisição de insumos hospitalares, no âmbito do Hospital de Clínicas de Porto Alegre – HCPA, e da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH, R\$ 261.000.000;</p> <p>b) Ministério da Saúde: aquisição de equipamentos de proteção individual, treinamento e capacitação de agentes de saúde, compra de “kits” de teste para detecção do Covid-19, disponibilização de leitos de Unidade de Terapia Intensiva, além do apoio financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios na implementação de medidas de assistência à saúde. R\$ 4.838.795.979</p>                                                                        |
| 25/03/2020         | 929 | Ministérios da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações | 3.419.598.000  | Superavit Financeiro do exercício de 2019                               | <p>a) Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações: apoio emergencial às pesquisas relacionadas ao tema, R\$ 100.000.000;</p> <p>b) Ministério das Relações Exteriores: prestação de serviços de assistência a brasileiros retidos no exterior, em razão de cancelamento de voos para o Brasil e fechamento de fronteiras, R\$ 62.000.000;</p> <p>c) Ministério da Defesa: apoio das Forças Armadas por meio do reforço de ações dos órgãos de saúde no controle e atendimento à população brasileira, R\$ 220.000.000; e</p> <p>d) Ministério da Cidadania: ampliação do número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, R\$ 3.037.598.000.</p> |
| 01/04/2020         | 935 | Ministério da Economia                                       | 51.641.629.500 | Cancelamento de dotação destinada ao Serviços da Dívida Pública Federal | Pagamento do Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, com o objetivo de fornecer meios para a manutenção das atividades das empresas e dos postos de trabalho.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 02/04/2020         | 937 | Ministério da Cidadania                                      | 98.200.000.000 | Dívida Pública Federal                                                  | Pagamento do Auxílio Emergencial de Proteção Social a Pessoas em Situação de Vulnerabilidade, no valor de R\$ 600,00 mensais, durante três meses, com objetivo de viabilizar medidas excepcionais de proteção social para as pessoas mais humildes.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |

|            |     |                                                                                                                                        |                |                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|------------|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 02/04/2020 | 939 | Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios                                                                                | 16.000.000.000 | Dívida Pública Federal                                                                                                                                                             | Repasse aos estados, Distrito Federal e municípios para complementar as parcelas do Fundo de Participação dos Estados - FPE e do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, garantindo, nos meses de março a junho do exercício de 2020, o mesmo patamar nominal de recursos disponibilizados em igual período do ano anterior.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 02/04/2020 | 940 | Ministério da Saúde                                                                                                                    | 9.444.373.172  | Superavit Financeiro do exercício de 2019                                                                                                                                          | Realização de despesas a serem executadas diretamente pela União e mediante transferências fundo a fundo a estados, municípios e Distrito Federal.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 02/04/2020 | 941 | Ministérios da Educação, da Saúde e da Cidadania                                                                                       | 2.113.789.466  | Anulação de dotações orçamentárias relativas a emendas de bancada                                                                                                                  | Enfrentamento do novo Coronavírus (Covid-19), tendo em vista a premência de prevenção, de controle e de contenção dos danos e dos agravos devidos à pandemia global.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|            |     |                                                                                                                                        |                |                                                                                                                                                                                    | <p>a) Presidência da República:</p> <p>a.1) Administração direta: realização de campanhas publicitárias;</p> <p>a.2) Empresa Brasil de Comunicação S.A. - EBC: divulgação de informações;</p> <p>b) Ministério da Educação:</p> <p>b.1) Administração Direta: descentralização de recursos para Universidades e Institutos Federais;</p> <p>b.2) Universidade Federal de São Paulo: apoio à realização de testes de laboratório, inclusive compra e produção de insumos;</p> <p>b.3) Complexo Hospitalar e de Saúde da Universidade Federal do Rio de Janeiro: aquisição de materiais de consumo, medicamentos, equipamentos de proteção individual (EPI's), insumos laboratoriais, equipamentos;</p> <p>b.4) Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares: a manutenção de equipamentos médicos, reforma e manutenção predial emergencial para novos leitos; contratos de hotelaria hospitalar pelo período de 90 dias; e</p> <p>b.5) Demais universidades e fundações: a aquisição de equipamentos para testes laboratoriais, insumos, medicamentos, EPI's, materiais de consumo, equipamentos e realização de pequenas obras cujo objetivo é a ativação de novos leitos de CTI;</p> <p>c) Ministério da Justiça e Segurança Pública:</p> <p>c.1) Administração direta: promoção da coordenação e do apoio das ações de atuação integrada dos órgãos de segurança pública nos três níveis de governo;</p> |
| 02/04/2020 | 942 | Presidência da República e dos Ministérios da Educação, da Justiça e Segurança Pública, e da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos | 639.034.512    | Recursos provenientes do cancelamento de dotações do Ministério da Educação e do Superavit Financeiro apurado pela Secretaria do Tesouro Nacional, referente a Recursos Ordinários |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |

c.2) Departamento de Polícia Rodoviária Federal: abastecimento e a manutenção dos veículos de policiamento; pagamento de diárias e passagens; aquisição de EPI's; e pagamento de Indenização pela Flexibilização do Repouso Remunerado (IFR);

c.3) Fundação Nacional do Índio (FUNAI): atendimento às comunidades indígenas;

c.4) Fundo Penitenciário Nacional: aquisição emergencial de material médico-hospitalar; e

c.5) Fundo Nacional de Segurança Pública: atuação da Força Nacional onde se fizer necessária maior interferência do poder público ou for detectada urgência;

d) Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos: realização de campanhas de sensibilização voltadas especificamente para as pessoas idosas e com deficiência, povos e comunidades tradicionais e profissionais que atuam nas políticas públicas destinadas a esses públicos.

|            |     |                                     |                |                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|------------|-----|-------------------------------------|----------------|----------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 03/04/2020 | 943 | Operações<br>Oficiais de<br>Crédito | 34.000.000.000 | Superavit financeiro<br>do exercício de 2019 | Concessão de financiamentos para pagamento da folha salarial                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 08/04/2020 | 947 | Ministério da<br>Saúde              | 2.600.000.000  | Superavit financeiro<br>do exercício de 2019 | Aquisição de equipamentos de proteção individual (EPI), bem como de ventiladores pulmonares, destinados à distribuição a estados, municípios e ao Distrito Federal                                                                                                                                                         |
| 08/04/2020 | 949 | Ministério de<br>Minas e Energia    | 900.000.000    | Superavit financeiro<br>do exercício de 2019 | Transferir recursos para a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), para dar desconto da Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE) às famílias de baixa renda, permitindo isenção da tarifa até o consumo de 220 kWh/mês, por um período de três meses, representando um alívio nas despesas de nove milhões de famílias. |
| 16/04/2020 | 953 | Ministério da<br>Cidadania          | 2.550.000.000  | Superavit financeiro<br>do exercício de 2019 | a) disseminar informações sobre o vírus e formas de prevenção ao contágio, b) atuar de modo conjunto com as equipes de saúde do território para identificar os atingidos pela doença; c) atender pessoas em situação de rua; e d) auxiliar com dados para a manutenção das redes de assistência social                     |
| 24/04/2020 | 956 | Ministério da<br>Cidadania          | 25.720.000.000 | Superavit financeiro<br>do exercício de 2019 | Complementar os recursos do Auxílio Emergencial de Proteção Social a Pessoas em Situação de Vulnerabilidade, no valor de R\$ 600,00 mensais, durante três meses, previsto originalmente na MP 937                                                                                                                          |

|            |     |                                                                                                          |                |                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|------------|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 27/04/2020 | 957 | Ministério da Cidadania                                                                                  | 500.000.000    | Superavit financeiro do exercício de 2019                                                                                                        | Disponibilizar recursos para 85.250 agricultores familiares, por meio da aquisição e doação de alimentos                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 07/05/2020 | 962 | Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações - MCTIC e Ministério das Relações Exteriores | 418.800.000    | Superavit financeiro do exercício de 2019                                                                                                        | a) Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC): na administração direta, instalação de até mil pontos de “internet” banda larga em hospitais e unidades de saúde; realização de ensaios clínicos de fármacos e a estruturação de laboratório de nível de biossegurança superior; incentivos à pesquisa e desenvolvimento nas áreas de biotecnologia e saúde; e ampliação da capacidade de processamento de amostras na rede pública; b) Ministério das Relações Exteriores, na administração direta, prestação de serviços de apoio a brasileiros retidos no exterior |
| 08/05/2020 | 963 | Ministério do Turismo                                                                                    | 5.000.000.000  | Superavit financeiro do exercício de 2019                                                                                                        | Conceder financiamento ao setor de turismo, para financiamento de capital de giro emergencial e 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                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 13/05/2020 | 965 | Ministério da Justiça e Segurança Pública                                                                | 408.869.802    | Superavit financeiro do exercício de 2019                                                                                                        | Aquisição de Equipamentos de Proteção Individual (EPI) e outros                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 19/05/2020 | 967 | Ministério da Saúde                                                                                      | 5.335.200.000  | Operação de crédito interna decorrente da emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional                                             | Ampliar a capacidade de realização de testes e detecção da doença; atender o disposto na Lei 13.995, de 5 de maio de 2020, que prevê a prestação de auxílio financeiro emergencial de até R\$ 2 bilhões pela União para santas casas e hospitais filantrópicos, sem fins lucrativos; garantir a contratação e o pagamento de profissionais de saúde para atender a demanda adicional.                                                                                                                                                                                                         |
| 20/05/2020 | 969 | Ministério da Saúde                                                                                      | 10.000.000.000 | Superavit financeiro do exercício de 2019 e Operação de crédito interna decorrente da emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional | Transferência de recursos adicionais a estados, municípios e Distrito Federal, garantindo o financiamento das ações de saúde necessárias ao enfrentamento da pandemia em um contexto de queda de receitas públicas e expansão da demanda por serviços de saúde.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |



|            |     |                                                         |                |                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|------------|-----|---------------------------------------------------------|----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 25/05/2020 | 970 | Ministérios da Saúde e da Cidadania                     | 29.058.260.654 | Operação de crédito interna decorrente da emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional                                    | a) Pagamento do Auxílio Emergencial de Proteção Social a Pessoas em Situação de Vulnerabilidade, no valor de R\$ 600,00 mensais, durante três meses, com objetivo de viabilizar medidas excepcionais de proteção social para as pessoas mais humildes.<br>b) Benefícios Obrigatórios aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seus Dependentes<br>c) Ativos Civis da União                                                                                                                                                                                                  |
| 25/05/2020 | 972 | Encargos Financeiros da União                           | 15.900.000.000 | Operação de crédito interna decorrente da emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional                                    | Integralização de cotas no Fundo Garantidor de Operações (FGO) para o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe) - Nacional (Crédito Extraordinário)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 4/6/2020   | 976 | Ministério da Saúde                                     | 4.489.224.000  | Recurso livres da Seguridade, Recursos destinados às atividades-fim da seguridade e Recursos oriundos de leis ou acordos anticorrupção. | a) Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A - aquisição de equipamentos de proteção individual, custeio de testes e exames para diagnósticos da doença, aquisição de medicamentos e aquisição de equipamentos médicos;<br>b) Fundo Nacional de Saúde - transferência de recursos a estados, municípios e Distrito Federal para custeio dos serviços de saúde; custeio de bolsas ou bonificação aos estudantes universitários da área da saúde e médicos residentes que atuarão no Sistema Único de Saúde; e ampliação da conectividade à Internet de unidades de atenção primária |
| 4/6/2020   | 977 | Encargos Financeiros da União                           | 20.000.000.000 | Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional - Outras Aplicações                                                                     | Integralização de cotas junto ao Fundo Garantidor para Investimentos (FGI) para garantir operações de crédito a pequenas e médias Empresas, atendendo a demanda do Programa Emergencial de Acesso a Crédito.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 4/6/2020   | 978 | Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios | 60.189.488.452 | Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional - Outras Aplicações                                                                     | Pagamento de auxílio financeiro da União aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, destinado ao atendimento do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), estabelecido pela Lei Complementar 173, de 27/5/2020, para aplicação, pelos Poderes Executivos locais, em ações de enfrentamento à Covid-19 e para mitigação de seus efeitos financeiros.                                                                                                                                                                                     |
| 25/6/2020  | 985 | Ministério da Defesa                                    | 300.000.000    | Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional - Outras Aplicações                                                                     | Apoio às ações governamentais no combate à pandemia do Coronavírus – Covid-19, com a expansão da capacidade de atendimento das unidades militares de saúde, principalmente no que diz respeito às necessidades de aditamento de contratos e outros serviços, como, por exemplo, a manutenção das viaturas existentes e das próprias instalações.                                                                                                                                                                                                                                 |

|           |     |                                                         |                 |                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-----------|-----|---------------------------------------------------------|-----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 30/6/2020 | 988 | Ministério da Cidadania                                 | 101.600.000.000 | Operação de crédito interna decorrente da emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional | Pagamento do Auxílio Emergencial de Proteção Social a Pessoas em Situação de Vulnerabilidade, no valor de R\$ 600,00 mensais, durante dois meses adicionais, com objetivo de prover proteção social às famílias mais vulneráveis neste momento de crise sanitária e econômica. |
| 8/7/2020  | 989 | Ministérios da Saúde e da Educação                      | 348.347.886     | Cancelamento de dotações de diversos Ministérios                                                     | Realização de despesas a serem executadas diretamente pela União e mediante transferências fundo a fundo a estados, municípios e Distrito Federal.                                                                                                                             |
| 9/7/2020  | 990 | Recursos sob Supervisão do Ministério do Turismo        | 3.000.000.000   | Operação de crédito interna decorrente da emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional | Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios relacionado ao Apoio Emergencial do Setor Cultural devido à Pandemia da Covid-19, consoante disposto na Lei 14.017, de 29 de junho de 2020.                                                               |
| 15/7/2020 | 991 | Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos | 160.000.000     | Superavit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2019                             | Auxílio emergencial às Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPIs), devido à pandemia da COVID-19, decorrente da Lei 14.018, de 29 de junho de 2020.                                                                                                                 |
| 6/8/2020  | 994 | Ministério da Saúde                                     | 1.994.960.005   | Operação de crédito interna decorrente da emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional | Garantir ações necessárias à produção e disponibilização de possível vacina segura e eficaz na imunização da população brasileira contra o Coronavírus (Covid19).                                                                                                              |
| 31/8/2020 | 997 | Encargos Financeiros da União                           | 12.000.000.000  | Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional - Outras Aplicações                                  | Integralização de cotas no Fundo Garantidor de Operações - FGO para o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - Pronampe.                                                                                                                      |

|            |       |                                                   |                |                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|------------|-------|---------------------------------------------------|----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2/9/2020   | 999   | Ministério da Cidadania                           | 67.600.886.209 | Operação de crédito interna decorrente da emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional        | Pagamento do Auxílio Emergencial Residual para Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de importância internacional decorrente do Coronavírus (COVID-19), no valor de R\$ 300,00 mensais, até o dia 31/12/2020, para prover proteção social às famílias mais vulneráveis neste momento de crise sanitária e econômica.                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 15/9/2020  | 1.001 | Ministérios da Cidadania e da Educação            | 264.866.289    | Operação de crédito interna decorrente da emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional.       | Ministério da Educação: atendimento de gastos adicionais com a realização do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), do Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA) e do Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos Expedidos por Instituição de Educação Superior Estrangeira (Revalida).<br><br>Ministério da Cidadania: aquisição de cisternas de polietileno para a universalização do acesso à água visando ao consumo humano, com prioridade para escolas públicas localizadas nos Estados das Regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste. |
| 23/9/2020  | 1.002 | Recursos sob Supervisão do Ministério da Economia | 10.000.000.000 | Operação de crédito interna decorrente da emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional.       | Aporte ao agente financeiro Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social para a concessão de empréstimos no âmbito do Programa Emergencial de Acesso a Crédito (PEAC) - Maquininhas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| 24/9/2020  | 1.004 | Ministério da Saúde                               | 2.513.700.000  | Operação de crédito interna decorrente da emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional.       | Viabilizar o ingresso do Brasil no Instrumento de Acesso Global de Vacinas COVID-19 - Covax Facility, iniciativa conjunta da Organização Mundial de Saúde - OMS, Gavi - the Vaccine Alliance e da Coalition for Epidemic Preparedness Innovations - CEPI, assegurando o acesso justo e equitativo de todos os países a futuras vacinas contra a COVID19 que se mostrem seguras e eficazes                                                                                                                                                                                             |
| 2/10/2020  | 1.007 | Ministério da Economia                            | 98.270.969     | Superavit financeiro do exercício de 2019 e cancelamento de dotações constantes da reserva de contingência. | Adquirir Equipamentos de Proteção Individual (EPIs) e Equipamentos de Proteção Coletiva (EPCs) para os servidores, colaboradores e instalações da Receita Federal do Brasil e do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| 26/10/2020 | 1.008 | Ministério da Cidadania                           | 228.000.000    | Operação de crédito interna decorrente da emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional.       | Garantir o acesso a alimentos para povos indígenas, quilombolas, pescadores artesanais e extrativistas, em situação de vulnerabilidade.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |

|            |       |                               |                |                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                              |
|------------|-------|-------------------------------|----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 17/12/2020 | 1.015 | Ministério da Saúde           | 20.000.000.000 | Superavit financeiro de exercícios já encerrados.                                                     | Financiar a aquisição das doses necessárias para cobertura vacinal da população nacional, assim como despesas com insumos, logística, comunicação social e publicitária e outras necessidades para implementar a imunização contra o coronavírus (Covid-19). |
| 29/12/2020 | 1.020 | Encargos Financeiros da União | 10.193.233.748 | Operação de crédito interna decorrente da emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional. | Integralização de cotas no Fundo Garantidor de Operações - FGO para o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – Pronampe.                                                                                                    |

Fonte: Sítio do Planalto (<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/Quadro/\\_Quadro2019-2022.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Quadro/_Quadro2019-2022.htm)>) - Posição: 31/12/2020.

### Anexo III – Fontes de Financiamento das despesas orçamentárias segregadas por ato autorizativo<sup>1, 2</sup>

|                                                                   |                                                                | R\$ milhões                                        |                                                     |                                  |                                                   |                                                     |                                                       |
|-------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|----------------------------------|---------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|
| Despesas                                                          |                                                                | Fonte de Financiamento                             |                                                     |                                  |                                                   | Despesa Total<br>(V) = (I) + (II)<br>+ (III) + (IV) | Impacto<br>primário<br>adicional<br>(VI) = (V) - (IV) |
|                                                                   |                                                                | Cancelamentos<br>de dotações<br>Financeiras<br>(I) | Superavit<br>de<br>Exercícios<br>Anteriores<br>(II) | Operações<br>de Crédito<br>(III) | Cancelamentos<br>de dotações<br>Primárias<br>(IV) |                                                     |                                                       |
| <b>Despesa Total (1.Despesa Primária + 2. Despesa Financeira)</b> |                                                                | <b>164.503</b>                                     | <b>113.136</b>                                      | <b>348.327</b>                   | <b>9.504</b>                                      | <b>635.469</b>                                      | <b>Não se aplica</b>                                  |
| <b>1. Despesas Primárias</b>                                      | <b>Ato autorizativo</b>                                        | <b>164.503</b>                                     | <b>108.136</b>                                      | <b>348.327</b>                   | <b>9.504</b>                                      | <b>630.469</b>                                      | <b>620.965</b>                                        |
| Assistência Social e auxílio aos mais vulneráveis                 | <b>Total Assistência Social e auxílio aos mais vulneráveis</b> | <b>98.200</b>                                      | <b>32.868</b>                                       | <b>198.235</b>                   | <b>65</b>                                         | <b>329.367</b>                                      | <b>329.303</b>                                        |
|                                                                   | MP 929/2020                                                    | 0                                                  | 3.038                                               | 0                                | 0                                                 | 3.038                                               | 3.038                                                 |
|                                                                   | MP 937/2020                                                    | 98.200                                             | 0                                                   | 0                                | 0                                                 | 98.200                                              | 98.200                                                |
|                                                                   | MP 941/2020                                                    | 0                                                  | 0                                                   | 0                                | 50                                                | 50                                                  | 0                                                     |
|                                                                   | MP 949/2020                                                    | 0                                                  | 900                                                 | 0                                | 0                                                 | 900                                                 | 900                                                   |
|                                                                   | MP 953/2020                                                    | 0                                                  | 2.550                                               | 0                                | 0                                                 | 2.550                                               | 2.550                                                 |
|                                                                   | MP 956/2020                                                    | 0                                                  | 25.720                                              | 0                                | 0                                                 | 25.720                                              | 25.720                                                |
|                                                                   | MP 957/2020                                                    | 0                                                  | 500                                                 | 0                                | 0                                                 | 500                                                 | 500                                                   |
|                                                                   | MP 970/2020                                                    | 0                                                  | 0                                                   | 28.720                           | 0                                                 | 28.720                                              | 28.720                                                |
|                                                                   | MP 988/2020                                                    | 0                                                  | 0                                                   | 101.600                          | 0                                                 | 101.600                                             | 101.600                                               |
|                                                                   | MP 989/2020                                                    | 0                                                  | 0                                                   | 0                                | 14                                                | 14                                                  | 0                                                     |
|                                                                   | MP 991/2020                                                    | 0                                                  | 160                                                 | 0                                | 0                                                 | 160                                                 | 160                                                   |
|                                                                   | MP 999/2020                                                    | 0                                                  | 0                                                   | 67.601                           | 0                                                 | 67.601                                              | 67.601                                                |
|                                                                   | MP 1.001/2020                                                  | 0                                                  | 0                                                   | 86                               | 0                                                 | 86                                                  | 86                                                    |
|                                                                   | MP 1.008/2020                                                  | 0                                                  | 0                                                   | 228                              | 0                                                 | 228                                                 | 228                                                   |
| <b>Total Saúde e demais despesas</b>                              |                                                                | <b>99</b>                                          | <b>39.830</b>                                       | <b>18.809</b>                    | <b>9.439</b>                                      | <b>68.177</b>                                       | <b>58.738</b>                                         |
| Saúde e demais despesas dos Ministérios                           | MP 921/2020                                                    | 11                                                 | 0                                                   | 0                                | 0                                                 | 11                                                  | 11                                                    |
|                                                                   | MP 924/2020                                                    | 0                                                  | 0                                                   | 0                                | 5.100                                             | 5.100                                               | 0                                                     |
|                                                                   | MP 921/2020                                                    | 0                                                  | 382                                                 | 0                                | 0                                                 | 382                                                 | 382                                                   |
|                                                                   | MP 940/2020                                                    | 0                                                  | 9.444                                               | 0                                | 0                                                 | 9.444                                               | 9.444                                                 |
|                                                                   | MP 941/2020                                                    | 0                                                  | 0                                                   | 0                                | 2.064                                             | 2.064                                               | 0                                                     |
|                                                                   | MP 942/2020                                                    | 0                                                  | 224                                                 | 0                                | 415                                               | 639                                                 | 224                                                   |
|                                                                   | MP 947/2020                                                    | 0                                                  | 2.600                                               | 0                                | 0                                                 | 2.600                                               | 2.600                                                 |
|                                                                   | MP 962/2020                                                    | 0                                                  | 419                                                 | 0                                | 0                                                 | 419                                                 | 419                                                   |
|                                                                   | MP 965/2020                                                    | 0                                                  | 409                                                 | 0                                | 0                                                 | 409                                                 | 409                                                   |
|                                                                   | MP 967/2020                                                    | 0                                                  | 0                                                   | 5.335                            | 231                                               | 5.566                                               | 5.335                                                 |
|                                                                   | MP 969/2020                                                    | 0                                                  | 1.852                                               | 8.148                            | 0                                                 | 10.000                                              | 10.000                                                |
|                                                                   | MP 970/2020                                                    | 0                                                  | 0                                                   | 338                              | 0                                                 | 338                                                 | 338                                                   |
|                                                                   | MP 976/2020                                                    | 0                                                  | 4.489                                               | 0                                | 0                                                 | 4.489                                               | 4.489                                                 |
|                                                                   | MP 985/2020                                                    | 0                                                  | 0                                                   | 300                              | 0                                                 | 300                                                 | 300                                                   |
|                                                                   | MP 989/2020                                                    | 0                                                  | 0                                                   | 0                                | 334                                               | 334                                                 | 0                                                     |
|                                                                   | MP 994/2020                                                    | 0                                                  | 0                                                   | 1.995                            | 0                                                 | 1.995                                               | 1.995                                                 |
|                                                                   | MP 1.001/2020                                                  | 0                                                  | 0                                                   | 179                              | 0                                                 | 179                                                 | 179                                                   |
|                                                                   | MP 1.004/2020                                                  | 0                                                  | 0                                                   | 2.514                            | 0                                                 | 2.514                                               | 2.514                                                 |
|                                                                   | MP 1.007/2020                                                  | 87                                                 | 11                                                  | 0                                | 0                                                 | 98                                                  | 98                                                    |
|                                                                   | MP 1.015/2020                                                  | 0                                                  | 20.000                                              | 0                                | 0                                                 | 20.000                                              | 20.000                                                |
|                                                                   | Créditos suplementares e especiais                             | 0                                                  | 0                                                   | 0                                | 1.296                                             | 1.296                                               | 0                                                     |
| Manut. de empregos e Financ. ao setor privado                     | <b>Total Manut. de empregos e Financ. ao setor privado</b>     | <b>50.204</b>                                      | <b>35.438</b>                                       | <b>68.093</b>                    | <b>0</b>                                          | <b>153.735</b>                                      | <b>153.735</b>                                        |
|                                                                   | MP 935/2020                                                    | 50.204                                             | 1.438                                               | 0                                | 0                                                 | 51.642                                              | 51.642                                                |
|                                                                   | MP 943/2020                                                    | 0                                                  | 34.000                                              | 0                                | 0                                                 | 34.000                                              | 34.000                                                |
|                                                                   | MP 972/2020                                                    | 0                                                  | 0                                                   | 15.900                           | 0                                                 | 15.900                                              | 15.900                                                |
|                                                                   | MP 977/2020                                                    | 0                                                  | 0                                                   | 20.000                           | 0                                                 | 20.000                                              | 20.000                                                |
|                                                                   | MP 997/2020                                                    | 0                                                  | 0                                                   | 12.000                           | 0                                                 | 12.000                                              | 12.000                                                |
|                                                                   | MP 1.002/2020                                                  | 0                                                  | 0                                                   | 10.000                           | 0                                                 | 10.000                                              | 10.000                                                |
|                                                                   | MP 1.020/2020                                                  | 0                                                  | 0                                                   | 10.193                           | 0                                                 | 10.193                                              | 10.193                                                |
| Auxílio a Estados/DF/Municípios                                   | <b>Total Manut. de empregos e Financ. ao setor privado</b>     | <b>16.000</b>                                      | <b>0</b>                                            | <b>63.189</b>                    | <b>0</b>                                          | <b>79.189</b>                                       | <b>79.189</b>                                         |
|                                                                   | MP 939/2020                                                    | 16.000                                             | 0                                                   | 0                                | 0                                                 | 16.000                                              | 16.000                                                |
|                                                                   | MP 978/2020                                                    | 0                                                  | 0                                                   | 60.189                           | 0                                                 | 60.189                                              | 60.189                                                |
|                                                                   | MP 990/2020                                                    | 0                                                  | 0                                                   | 3.000                            | 0                                                 | 3.000                                               | 3.000                                                 |
| <b>2. Despesas Financeiras</b>                                    | <b>Ato autorizativo</b>                                        | <b>0</b>                                           | <b>5.000</b>                                        | <b>0</b>                         | <b>0</b>                                          | <b>5.000</b>                                        | <b>Não se aplica</b>                                  |
| Manut. de empregos e Financ. ao setor privado                     | <b>Total Manut. de empregos e Financ. ao setor privado</b>     | <b>0</b>                                           | <b>5.000</b>                                        | <b>0</b>                         | <b>0</b>                                          | <b>5.000</b>                                        | <b>Não se aplica</b>                                  |
|                                                                   | MP 963/2020                                                    | 0                                                  | 5.000                                               | 0                                | 0                                                 | 5.000                                               | Não se aplica                                         |

Fontes: Siop e medidas provisórias veiculando créditos extraordinários – Posição 31/12/2020. <sup>1</sup>Distribuição, conforme atos autorizativos originais, não sendo consideradas alterações orçamentárias ulteriores. <sup>2</sup>Ainda que as despesas autorizadas nas ações 00S5 (MP 943/2020), 00SG (MP 1.002/2020) e 0454 (MP 963/2020) tenham sido gravadas com identificador de Resultado Primário (RP) 0 – financeira (art. 6º, § 4º, da LDO/2020), dadas as características desses gastos, os dispêndios nas ações 00S5 e 00SG foram incluídas nas estatísticas fiscais como despesas primárias.



**Anexo IV – Transferência de recursos livres aos estados e Distrito Federal, no âmbito da LC 173/2020 (art. 5º, inciso II, alínea “a”)**

| <b>Estados</b>      | <b>Transferência Programa Federativo (R\$)</b> |
|---------------------|------------------------------------------------|
| Acre                | 198.356.805,7                                  |
| Alagoas             | 412.368.489,2                                  |
| Amapá               | 160.595.485,9                                  |
| Amazonas            | 626.314.187,9                                  |
| Bahia               | 1.668.493.276,8                                |
| Ceará               | 918.821.342,9                                  |
| Distrito Federal    | 466.617.756,8                                  |
| Espírito Santo      | 712.381.321,8                                  |
| Goiás               | 1.142.577.591,5                                |
| Maranhão            | 731.971.098,9                                  |
| Mato Grosso         | 1.346.040.610,2                                |
| Mato Grosso do Sul  | 621.710.381,0                                  |
| Minas Gerais        | 2.994.392.130,7                                |
| Pará                | 1.096.083.807,1                                |
| Paraíba             | 448.104.510,7                                  |
| Paraná              | 1.717.054.661,0                                |
| Pernambuco          | 1.077.577.764,3                                |
| Piauí               | 400.808.033,5                                  |
| Rio de Janeiro      | 2.008.223.723,8                                |
| Rio Grande          | 442.255.991,0                                  |
| Rio Grande do Norte | 1.945.377.062,2                                |
| Rondônia            | 335.202.786,5                                  |
| Roraima             | 147.203.050,4                                  |
| Santa Catarina      | 1.151.090.483,9                                |
| São Paulo           | 6.616.311.017,9                                |
| Sergipe             | 313.549.752,0                                  |
| Tocantins           | 300.516.876,7                                  |
| <b>TOTAL</b>        | <b>30.000.000.000,0</b>                        |

Fonte: Anexo I da LC 173/2020



**Anexo V – Total de repasses de recursos aos estados, Distrito Federal e municípios, considerando todos os aos auxílios financeiros (LC 173/2020, Lei 14.017/2020 e Lei 14.041/2020) e transferências fundo a fundo**

|                           |                                           | R\$                      |
|---------------------------|-------------------------------------------|--------------------------|
| <b>ESTADO</b>             | <b>ESFERA</b>                             | <b>TOTAL</b>             |
| <b>ACRE</b>               | GOVERNO DO ESTADO ACRE                    | 781.871.880,89           |
|                           | GOVERNOS MUNICIPAIS DO ACRE               | 263.822.081,81           |
|                           | <b>ACRE Total</b>                         | <b>1.045.693.962,70</b>  |
| <b>ALAGOAS</b>            | GOVERNO DO ESTADO ALAGOAS                 | 1.089.574.302,78         |
|                           | GOVERNOS MUNICIPAIS DE ALAGOAS            | 1.114.254.125,56         |
|                           | <b>ALAGOAS Total</b>                      | <b>2.203.828.428,34</b>  |
| <b>AMAPÁ</b>              | GOVERNO DO ESTADO AMAPA                   | 827.873.572,91           |
|                           | GOVERNOS MUNICIPAIS DO AMAPA              | 276.209.621,84           |
|                           | <b>AMAPÁ Total</b>                        | <b>1.104.083.194,75</b>  |
| <b>AMAZONAS</b>           | GOVERNO DO ESTADO AMAZONAS                | 1.416.520.857,14         |
|                           | GOVERNOS MUNICIPAIS DO AMAZONAS           | 1.100.307.375,91         |
|                           | <b>AMAZONAS Total</b>                     | <b>2.516.828.233,05</b>  |
| <b>BAHIA</b>              | GOVERNO DO ESTADO BAHIA                   | 3.486.710.458,56         |
|                           | GOVERNOS MUNICIPAIS DA BAHIA              | 3.919.522.342,78         |
|                           | <b>BAHIA Total</b>                        | <b>7.406.232.801,34</b>  |
| <b>CEARÁ</b>              | GOVERNO DO ESTADO CEARA                   | 2.229.193.069,45         |
|                           | GOVERNOS MUNICIPAIS DO CEARA              | 2.557.064.869,77         |
|                           | <b>CEARÁ Total</b>                        | <b>4.786.257.939,22</b>  |
| <b>DISTRITO FEDERAL</b>   | GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL               | 1.329.331.269,55         |
|                           | <b>DISTRITO FEDERAL Total</b>             | <b>1.329.331.269,55</b>  |
| <b>ESPÍRITO SANTO</b>     | GOVERNO DO ESTADO ESPÍRITO SANTO          | 1.349.806.163,78         |
|                           | GOVERNOS MUNICIPAIS DO ESPÍRITO SANTO     | 1.092.182.555,50         |
|                           | <b>ESPÍRITO SANTO Total</b>               | <b>2.441.988.719,28</b>  |
| <b>GOIAS</b>              | GOVERNO DO ESTADO GOIAS                   | 1.822.931.039,64         |
|                           | GOVERNOS MUNICIPAIS DE GOIAS              | 2.169.818.949,87         |
|                           | <b>GOIÁS Total</b>                        | <b>3.992.749.989,51</b>  |
| <b>MARANHÃO</b>           | GOVERNO DO ESTADO MARANHÃO                | 1.825.530.487,09         |
|                           | GOVERNOS MUNICIPAIS DO MARANHÃO           | 2.097.731.940,38         |
|                           | <b>MARANHÃO Total</b>                     | <b>3.923.262.427,47</b>  |
| <b>MATO GROSSO</b>        | GOVERNO DO ESTADO MATO GROSSO             | 1.789.758.628,78         |
|                           | GOVERNOS MUNICIPAIS DE MATO GROSSO        | 1.599.992.271,71         |
|                           | <b>MATO GROSSO Total</b>                  | <b>3.389.750.900,49</b>  |
| <b>MATO GROSSO DO SUL</b> | GOVERNO DO ESTADO MATO GROSSO DO SUL      | 913.763.701,99           |
|                           | GOVERNOS MUNICIPAIS DE MATO GROSSO DO SUL | 1.031.271.244,17         |
|                           | <b>MATO GROSSO DO SUL Total</b>           | <b>1.945.034.946,16</b>  |
| <b>MINAS GERAIS</b>       | GOVERNO DO ESTADO MINAS GERAIS            | 4.364.072.805,12         |
|                           | GOVERNOS MUNICIPAIS DE MINAS GERAIS       | 7.019.491.380,85         |
|                           | <b>MINAS GERAIS Total</b>                 | <b>11.383.564.185,97</b> |
| <b>PARÁ</b>               | GOVERNO DO ESTADO PARA                    | 2.383.326.018,59         |
|                           | GOVERNOS MUNICIPAIS DO PARA               | 2.039.482.711,19         |
|                           | <b>MINAS GERAIS Total</b>                 | <b>4.422.808.729,78</b>  |
| <b>PARAÍBA</b>            | GOVERNO DO ESTADO PARAIBA                 | 1.152.084.033,02         |
|                           | GOVERNOS MUNICIPAIS DA PARAIBA            | 1.328.133.895,89         |
|                           | <b>PARAÍBA Total</b>                      | <b>2.480.217.928,91</b>  |
| <b>PARANÁ</b>             | GOVERNO DO ESTADO PARANA                  | 2.695.193.795,19         |



|                                           |                                                 |                           |
|-------------------------------------------|-------------------------------------------------|---------------------------|
|                                           | GOVERNOS MUNICIPAIS DO PARANA                   | 3.326.639.575,41          |
|                                           | <b>PARANÁ Total</b>                             | <b>6.021.833.370,60</b>   |
| <b>PERNAMBUCO</b>                         | GOVERNO DO ESTADO PERNAMBUCO                    | 2.520.397.168,44          |
|                                           | GOVERNOS MUNICIPAIS DE PERNAMBUCO               | 2.350.280.873,30          |
|                                           | <b>PERNAMBUCO Total</b>                         | <b>4.870.678.041,74</b>   |
| <b>PIAUÍ</b>                              | GOVERNO DO ESTADO PIAUI                         | 993.937.516,60            |
|                                           | GOVERNOS MUNICIPAIS DO PIAUI                    | 1.193.894.795,22          |
|                                           | <b>PIAUÍ Total</b>                              | <b>2.187.832.311,82</b>   |
| <b>RIO DE JANEIRO</b>                     | GOVERNO DO ESTADO RIO DE JANEIRO                | 3.063.798.547,43          |
|                                           | GOVERNOS MUNICIPAIS DO RIO DE JANEIRO           | 3.652.833.323,48          |
|                                           | <b>RIO DE JANEIRO Total</b>                     | <b>6.716.631.870,91</b>   |
| <b>RIO GRANDE DO NORTE</b>                | GOVERNO DO ESTADO RIO GRANDE DO NORTE           | 1.097.890.077,91          |
|                                           | GOVERNOS MUNICIPAIS DO RIO GRANDE DO NORTE      | 1.122.278.748,72          |
|                                           | <b>RIO GRANDE DO NORTE Total</b>                | <b>2.220.168.826,63</b>   |
| <b>RIO GRANDE DO SUL</b>                  | GOVERNO DO ESTADO RIO GRANDE DO SUL             | 2.970.287.862,63          |
|                                           | GOVERNOS MUNICIPAIS DO RIO GRANDE DO SUL        | 3.581.074.696,94          |
|                                           | <b>RIO GRANDE DO SUL Total</b>                  | <b>6.551.362.559,57</b>   |
| <b>RONDÔNIA</b>                           | GOVERNO DO ESTADO RONDONIA                      | 840.873.907,68            |
|                                           | GOVERNOS MUNICIPAIS DE RONDONIA                 | 504.095.243,71            |
|                                           | <b>RONDÔNIA Total</b>                           | <b>1.344.969.151,39</b>   |
| <b>RORAIMA</b>                            | GOVERNO DO ESTADO RORAIMA                       | 714.697.336,32            |
|                                           | GOVERNOS MUNICIPAIS DE RORAIMA                  | 235.839.971,98            |
|                                           | <b>RORAIMA Total</b>                            | <b>950.537.308,30</b>     |
| <b>SANTA CATARINA</b>                     | GOVERNO DO ESTADO SANTA CATARINA                | 1.774.099.535,96          |
|                                           | GOVERNOS MUNICIPAIS DE SANTA CATARINA           | 2.261.496.357,36          |
|                                           | <b>SANTA CATARINA Total</b>                     | <b>4.035.595.893,32</b>   |
| <b>SERGIPE</b>                            | GOVERNO DO ESTADO SERGIPE                       | 960.048.564,91            |
|                                           | GOVERNOS MUNICIPAIS DE SERGIPE                  | 639.042.042,71            |
|                                           | <b>SERGIPE Total</b>                            | <b>1.599.090.607,62</b>   |
| <b>SÃO PAULO</b>                          | GOVERNO DO ESTADO SAO PAULO                     | 9.779.763.659,54          |
|                                           | GOVERNOS MUNICIPAIS DE SAO PAULO                | 10.660.042.457,57         |
|                                           | <b>SÃO PAULO Total</b>                          | <b>20.439.806.117,11</b>  |
| <b>TOCANTINS</b>                          | GOVERNO DO ESTADO TOCANTINS                     | 861.666.019,14            |
|                                           | GOVERNOS MUNICIPAIS DE TOCANTINS                | 544.027.629,88            |
|                                           | <b>TOCANTINS Total</b>                          | <b>1.405.693.649,02</b>   |
| <b>PASEP DISTRIBUÍDO ENTRE OS ESTADOS</b> | PASEP DISTRIBUIDO ENTRE OS ESTADOS              | 443.593.216,15            |
|                                           | <b>PASEP DISTRIBUÍDO ENTRE OS ESTADOS Total</b> | <b>443.593.216,15</b>     |
| <b>PASEP TRANSFERIDO A MUNICÍPIOS</b>     | PASEP TRANSFERIDO A MUNICÍPIOS                  | 300.726.681,29            |
|                                           | <b>PASEP TRANSFERIDO A MUNICÍPIOS Total</b>     | <b>300.726.681,29</b>     |
| <b>TOTAL GERAL</b>                        |                                                 | <b>113.460.153.261,99</b> |

Fonte: Elaboração própria. Fonte: Siop e Sítio do Senado Federal – Paineis Cidadão.

<[http://www9.senado.leg.br/QvAJAXZfc/opensoc.htm?document=senado%2FSigaBrasilPainelCidadao.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true&select=lbTemas,\\*000960\\*](http://www9.senado.leg.br/QvAJAXZfc/opensoc.htm?document=senado%2FSigaBrasilPainelCidadao.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true&select=lbTemas,*000960*)> acesso em 16/3/2021.