

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: 4/4/2022 a 31/5/2021

Composição da equipe: Rafael Gomes Lima – Matr. 11106-6 (Coordenador)
Amauri Tavares Cavalcante – Matr. 10163-0

DOS ÓRGÃOS/ENTIDADES

Órgãos/entidades: Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Saúde, Ministério da Defesa e Ministério da Economia (Secretaria Executiva, Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento e Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil)



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; acompanhar 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) em 2021, a União alocou cerca de R\$ 145,6 bilhões em dotações orçamentárias para o combate à pandemia causada pela Covid-19, dos quais foram empenhados cerca de R\$ 130,9 bilhões (89,9% do total) e pagos R\$ 116,2 bilhões (88,8% do valor empenhado);

ii) em 2022, até 22/4, foram autorizados R\$ 15,5 bilhões, dos quais foram empenhados cerca de R\$ 11 bilhões (70,9% das dotações) e pagos R\$ 6,3 bilhões (57,1% do valor empenhado);

iii) sob a ótica das despesas pagas, em termos nominais, entre 2020 e 22/4/2022, a pandemia já custou R\$ 658,9 bilhões aos cofres.

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 9º relatório produzido pelo Tribunal.

O objetivo deste 9º 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 2021.

ACOMPANHAMENTO DOS IMPACTOS FISCAIS

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

1. em 2021, a União alocou cerca de R\$ 145,6 bilhões em dotações orçamentárias para o combate à pandemia causada pela Covid-19, dos quais R\$ 130,8 bilhões foram empenhados e R\$ 116,2 bilhões pagos naquele mesmo exercício;
2. Dos valores empenhados em 2021, R\$ 63 bilhões se referem custeio do Programa Auxílio Emergencial e R\$ 53,5 bilhões ao financiamento de despesas na função Saúde;
3. Já, em 2022, até 22/4, foram autorizados R\$ 15,5 bilhões, empenhados R\$ 11 bilhões e pagos R\$ 6,3 bilhões;
4. Sob a ótica das despesas pagas, em termos nominais, entre 2020 e 2022, a pandemia já custou R\$ 658,9 bilhões;
5. A Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), que em dezembro de 2020 era R\$ 6.615,8 bilhões, alcançou, em fevereiro de 2022, o montante de R\$ 7.001,7 bilhões. Não obstante o crescimento nominal da dívida pública, a DGBB reduziu-se de 88,8% do PIB (dezembro de 2020), para 79,2% do PIB (fevereiro de 2022). Esse recuo na relação dívida/PIB decorre sobretudo em função do crescimento do PIB acumulado nos últimos doze meses.



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	5
2. EXAME TÉCNICO.....	6
2.1. Impactos fiscais das medidas de combate à Covid-19	6
2.2. Benefícios financeiros e creditícios.....	19
3. CONCLUSÃO.....	20
4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	21

1. INTRODUÇÃO

1. Trata-se do 9º 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, 2.897/2020, 908/2021, 1.532/2021 e 2.461/2021, todos prolatados pelo Plenário do TCU.
2. Esta ação de controle externo insere-se no Programa Especial de Atuação no Enfrentamento à Crise de Covid-19, intitulado Coopera, no âmbito do processo TC 016.602/2020-0, juntamente com outras 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 do Tesouro e Orçamento – Seto, Secretaria de Orçamento Federal – SOF, Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil – RFB e Secretaria do Tesouro Nacional – STN), podendo alcançar outros órgãos e entidades.
4. Ao presente Acompanhamento somam-se os seguintes processos:
 - a. TC 041.682/2021-1, de relatoria do ministro Bruno Dantas, que objetiva a apuração dos atos referentes à descentralização de recursos do Ministério da Saúde, destinados ao combate à pandemia de Covid-19, para execução de ações de saúde pelo Ministério da Defesa.
 - b. TC 012.771/2021-0, também de mesma relatoria do ministro Bruno Dantas, processo de fiscalização que trata de monitoramento das determinações e/ou recomendações feitas ao Ministério do Turismo, por meio do Acórdão 2283/2020-TCU-Plenário, no âmbito do processo 016.873/2020-3;
 - c. TC 012.649/2021-0, de relatoria do ministro Aroldo Cedraz, que trata de questionamentos sobre a regularidade de emendas parlamentares que teriam promovido modificações no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) do exercício de 2021;
 - d. TC 047.592/2020-6, de relatoria do ministro Bruno Dantas, por meio do qual são realizados exames específicos sobre a inscrição de restos a pagar oriundos de créditos extraordinários abertos, em 2020, no âmbito do Regime Extraordinário Fiscal e Financeiro (REFF) instituído pela Emenda Constitucional (EC) 106/2020;
 - e. TC 044.899/2020-3, também de mesma relatoria do ministro Bruno Dantas, por meio do qual empreende acompanhamento dos efeitos da crise da Covid-19 sobre a evolução, a estrutura e o perfil da dívida pública, e o aprofundamento de outras questões de ordem geral que possam ter impactado a situação da dívida;
 - f. TC 036.975/2020-3, de relatoria do ministro Bruno Dantas, que tem objetivo de melhor delinear e consolidar os entendimentos e procedimentos relativos ao Orçamento de Guerra, bem como suas intersecções com as hipóteses de abertura de crédito extraordinário e os limites impostos pelo Teto de Gastos;
 - g. TC 029.382/2020-3, também de relatoria do ministro Bruno Dantas, que trata de representação com vistas a monitorar a transação mediante a qual o Banco

Central pretende transferir R\$ 400 bilhões ao Tesouro Nacional, de modo a verificar se essa importância se destina de fato à solução de severos problemas relacionados à liquidez do Tesouro Nacional.

- h. TC 026.813/2020-3, de relatoria do ministro Vital do Rêgo, representação acerca do acompanhamento de eventuais movimentos e operações orçamentárias do governo federal com potencial de infringir o teto de gastos instituído pela Emenda Constitucional 95/2016 e afrontar os requisitos constitucionais para abertura de crédito extraordinário;

5. O volume de recursos, sob a ótica da autorização orçamentária e dos impactos fiscais, envolve o montante de despesas destinadas ao combate à pandemia desde o exercício de 2020 até 22/4/2022, para enfrentamento da crise provocada pela Covid-19, e equivale a R\$ 676 bilhões, a valores correntes sendo R\$ 530,4 bilhões em 2020, R\$ 130,1 bilhões em 2021 (para esses dois anos foram considerados os valores empenhados deduzidos dos restos a pagar cancelados) e R\$ 15,5 bilhões em 2022 (considerado o valor de dotações autorizadas para o corrente exercício).

6. Ressalte-se, porém, que a análise empreendida no presente relatório não abrange a efetiva aplicação dos recursos destinados ao enfrentamento da pandemia de Covid-19, cuja fiscalização tem sido realizada por outras unidades técnicas desta Corte de Contas, no âmbito do Coopera.

7. 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 2021 (Lei 14.116/2020), 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

8. Em continuidade à fiscalização empreendida no âmbito deste acompanhamento, a presente sessão, inicialmente, apresentará as despesas referentes aos exercícios de 2021 e 2022, uma vez que os oito relatórios precedentes abordaram as despesas orçamentárias e o respectivo impacto fiscal compreendido entre 2020 e agosto de 2021. Com efeito, a primeira parte do presente tópico destina-se à apresentação das despesas direcionadas ao combate da pandemia e a seus efeitos durante todo o exercício de 2021, bem como durante o exercício de 2022, tendo como parâmetro a execução orçamentária e financeira até 22/4 do ano corrente.

9. Posteriormente, apresenta-se, de forma consolidada, um panorama geral do impacto fiscal da pandemia, no âmbito da União, sob a ótica da despesa, considerando os gastos realizados pelo ente federal entre 2020 e 2022. Nesse momento, serão apresentadas a alocação de todos os recursos, de forma a verificar as prioridades estabelecidas no âmbito da União, no combate à pandemia e a seus efeitos, além de outras informações julgadas relevantes tais como os recursos que foram direcionados aos entes subnacionais, a execução orçamentária e financeira das dotações e outros.

2.1.1. Despesas orçamentárias autorizadas e empenhadas no exercício de 2021 e 2022

10. Em 2021, apenas na União, foram autorizados R\$ 145,6 bilhões em dotações orçamentárias para o combate à pandemia causada pela Covid-19 e a seus efeitos econômicos e sociais. Desses valores, foram empenhados R\$ 130,1 bilhões, já deduzidos os cancelamentos de restos a pagar.

11. Convém registrar que parcela significativa das despesas autorizadas visando ao combate à pandemia e a seus efeitos, no exercício de 2021, - R\$ 139,9 bilhões - decorrem da abertura ou reabertura de créditos extraordinários.

12. Nesse contexto, é oportuno citar que, a abertura de créditos adicionais extraordinários deve atender aos requisitos da relevância, imprevisibilidade e urgência, conforme estabelece o art. 167, § 3º. Além disso, o art. 167, § 2º, da Constituição Federal faculta a reabertura de créditos extraordinários/especiais, cujo ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses do exercício imediatamente anterior.

13. De forma segregada, conclui-se que, em 2021, foram autorizados ou reabertos os seguintes créditos, com base no art. 167, §§ 2º e 3º, da Carta Magna:

Tabela 1 – Créditos extraordinários abertos/reabertos com base no art. 167, §§ 2º e 3º, da Constituição Federal

Ato autorizativo	Número do ato	Valor (R\$)
Medida Provisória	MP 1.032/2021	2.861.205.000
	MP 1.038/2021	394.560.026
	MP 1.041/2021	5.324.320.142
	MP 1.043/2021	2.693.315.000
	MP 1.044/2021	9.977.701.233
	MP 1.048/2021	5.500.071.904
	MP 1.053/2021	5.000.000.000
	MP 1.054/2021	235.348.850
	MP 1.056/2021	20.272.300.000
	MP 1.062/2021	9.102.436.262
Total MP (I)		61.361.258.417
Decreto	Decreto 10.595/2021	19.911.094.462
	Decreto 10.601/2021	1.682.804.743
	Portaria Fazenda/ME 2.270/2021	113.946.224
Total Decreto (II)		21.707.845.429
Total Geral (I) + (II)		83.069.103.846

Fonte: Siop e sítio do Planalto: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/medidas-provisorias/2019-a-2022>.

14. Faz-se mister registrar que o cumprimento dos requisitos para abertura de créditos adicionais, sem prejuízo de outras ações de controle *ad hoc*, é objeto de exame sistemático em item especificamente dedicado a este fim no âmbito do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República, oportunidade em que esta Corte de Contas se debruça anualmente sobre as alterações orçamentárias ocorridas no orçamento de referência.

15. Não obstante, da análise das exposições de motivos que acompanharam as listadas medidas provisórias, não foram identificadas irregularidades no que tange ao cumprimento dos requisitos da imprevisibilidade, urgência e relevância, exigidos pelo § 3º do art. 167 da Constituição Federal para a abertura de créditos extraordinários, voltados ao combate à pandemia em 2021. Contudo, essa afirmação não exclui eventuais desconformidades na aplicação desses recursos pelos órgãos executores, exame que é empreendido pelas unidades técnicas no âmbito desta Corte de Contas que cuidam das políticas públicas finalísticas do governo federal.

16. A abertura dos créditos extraordinários em 2021, em apertada análise, justificou-se pela piora do cenário pandêmico naquele exercício. Dados fornecidos pelos órgãos oficiais evidenciam que, ao final de 2020 e início de 2021, houve novo recrudescimento da pandemia de Covid-19 no Brasil, após um período de expressiva queda do número de mortos e de infectados pelo Coronavírus (Sars-Cov2). Esse cenário foi agravado pelo surgimento de novas variantes da doença, as quais potencializaram o poder de transmissão do Coronavírus.

17. Assim, diante da inédita e imprevista situação causada por uma pandemia, ensejando, para além do elevado número de mortes, consequências nefastas do ponto de vista social e econômico, novamente foi exigida a pronta e substantiva atuação do poder público. Dessa forma, foram autorizadas, via abertura/reabertura de crédito extraordinário, novas dotações necessárias ao financiamento de ações de saúde (aquisição de vacinas, por exemplo) e de medidas voltadas à

assistência social, como foi o caso do Programa Auxílio Emergencial e do Benefício Emergencial de Manutenção de Empregos e Renda (BEm).

18. Além disso, o art. 3º, § 4º, da EC 109/2021 facultou a abertura de créditos extraordinários visando ao custeio do Programa Auxílio Emergencial, independentemente da observância dos requisitos exigidos no § 3º do art. 167 da Constituição Federal. Nesse rumo, com fulcro no citado dispositivo da novel alteração constitucional, o Chefe do Poder Executivo federal editou a MP 1.037/2021, a qual autorizou a abertura de créditos extraordinários no montante de R\$ 42,6 bilhões.

19. Por derradeiro, a EC 113/2021, comumente conhecida como “PEC dos Precatórios”, entre outros, alterou a metodologia de correção do limite de despesas primárias da União (Teto de Gastos), com reflexos ainda no ano de 2021 e exercícios subsequentes. Um dos efeitos imediatos da mudança metodológica foi a ampliação do limite de despesa daquele exercício. Porém, o Congresso Nacional restringiu a utilização desse espaço fiscal criado pela EC 113/2021, de forma que a ampliação autorizada ficou limitada a R\$ 15 bilhões, a serem destinados exclusivamente ao atendimento de despesas de vacinação contra a covid-19 ou relacionadas a ações emergenciais e temporárias de caráter socioeconômico (art. 4º, § 1º).

20. Ademais, consoante art. 4º, §§ 3º e 4º, da EC 113/2021, as despesas citadas no § 1º do mesmo dispositivo da Carta Magna deveriam ser atendidas por meio de créditos extraordinários, cuja abertura prescindia da observância dos requisitos da imprevisibilidade, urgência e relevância.

21. Com fundamento na EC 113/2021, o Poder Executivo abriu os seguintes créditos extraordinários, voltados ao combate à pandemia:

Tabela 2 – Créditos extraordinários abertos com base no art. 4º, §§ 1º, 3º e 4º, da EC 113/2021

Ato autorizativo	Número do ato	Valor (R\$)	Finalidade*
Medida Provisória	MP 1.083/2021	6.412.000.000	Aquisição, produção e fornecimento de vacinas.
	MP 1.084/2021	4.153.017.000	Auxílio Emergencial de Proteção Social a Pessoas em Situação de Vulnerabilidade - Lei 14.171/2021.
	MP 1.087/2021	167.288.600	Garantir o atendimento à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF 742, por meio da distribuição de cestas de alimentos à população quilombola.
	MP 1.088/2021	3.501.597.083	Assistência financeira da União aos Estados e ao Distrito Federal para a garantia de acesso à internet, com fins educacionais, aos alunos e aos professores da Educação Básica Pública - Lei 14.172/2021.
Total MP		14.233.902.683	

Fonte: Siop e sítio do Planalto: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/medidas-provisorias/2019-a-2022>.

* Conforme Exposições de Motivos que acompanharam as listadas medidas provisórias.

22. Verifica-se, portanto, que, dos créditos extraordinários autorizados com fulcro no art. 4º, §§ 1º, 3º e 4º, da EC 113/2021, R\$ 14,2 bilhões foram destinados ao combate à pandemia e a seus efeitos. Tais créditos possuem marcadores orçamentários de despesas relacionadas à pandemia de Covid-19, os quais, operacionalmente, caracterizam-se pelo registro do Plano Orçamentário específico “CV”.

23. Além desses valores, ainda se somam os créditos autorizados pela MP 1.092/2021, no valor de R\$ 700 milhões, os quais foram autorizados com fulcro no art. 4º, §§ 1º, 3º e 4º, da EC 113/2021, mas não foram gravados com marcadores orçamentários que individualizam as despesas voltadas ao combate à pandemia e a seus efeitos. Isso porque a citada medida provisória visou dotar o Ministério da Cidadania de programações necessárias ao enfrentamento das consequências das fortes chuvas que acometeram diversas regiões do Brasil ao final de 2021, enquadrando-se no segundo requisito estabelecido pelo art. 4º, § 1º, *in fine*, da EC 113/2021, a saber, despesas relacionadas a ações emergenciais e temporárias de caráter socioeconômico.

24. Conclui-se, assim, que as dotações visando ao combate à pandemia em 2021, por meio da veiculação de créditos extraordinários (R\$ 139,9 bilhões), tiveram como fundamento principal três dispositivos constitucionais:

- i) art. 167, §§ 2º e 3º da Constituição Federal: R\$ 83,12 bilhões;
- ii) art. 3º da EC 109/2021: R\$ 42,6 bilhões; e
- iii) art. 4º, §§ 1º, 3º e 4º, da EC 113/2021: R\$ 14,2 bilhões.

25. Além disso, ainda foram autorizados R\$ 5,7 bilhões por meio de créditos originários da LOA 2021 e de créditos suplementares e especiais, totalizando R\$ 145,6 bilhões em dotações orçamentárias para o combate à pandemia causada pela Covid-19 e a seus efeitos econômicos e sociais, em 2021.

26. Já em 2022, o valor autorizado, até 22/4, alcançou R\$ 15,5 bilhões, sendo R\$ 8,1 bilhões derivados da reabertura de créditos extraordinários e R\$ 7,4 bilhões autorizados na Lei Orçamentária Anual para 2022 (Lei 14.303/2022), conforme dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal, em 22/4/2022. Com efeito, no exercício corrente não houve, até o mês de abril de 2022, a abertura de créditos extraordinários visando ao combate à pandemia e a suas consequências, o que ocorreu com frequência em 2020 e 2021.

2.1.1.1 Perda dos efeitos do Acórdão 2.026/2020-TCU-Plenário em face de alteração na LDO/2021

27. Convém ainda destacar que, 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 artificialmente no Teto de Gastos, sem, de fato, ocorrer economia de despesas no âmbito da União.

28. 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.

29. Com efeito, visando à preservação dos pressupostos do Novo Regime Fiscal, o TCU recomendou que a abertura de espaço fiscal no Teto de Gastos, sob a dimensão orçamentária, fosse 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 tivessem a mesma classificação funcional da dotação cancelada ou substituída ou alternativamente ao custeio de despesas com o pagamento de abono salarial e seguro-desemprego (Acórdãos 2.026/2020-TCU-Plenário e 2.710/2020-TCU-Plenário), ambos de relatoria do ministro Bruno Dantas.

30. No exercício de 2021, verificou-se novamente a abertura de espaço fiscal no Teto de Gastos, em face da implementação do Programa Auxílio Emergencial Residual, o qual substituiu o Programa Bolsa Família (PBF), como ocorrera no exercício anterior. Nesse contexto, o Acórdão 1.532/2021-TCU-Plenário (também relatado pelo ministro Bruno Dantas) esclareceu, conservando-se as premissas utilizadas no Acórdão 2.026/2020-TCU-Plenário, que eventual utilização do espaço fiscal no Teto de Gastos proveniente de economia de recursos no Programa Bolsa Família gerada pela substituição do Auxílio Emergencial 2021 deveria ser 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 tivessem a mesma classificação funcional da dotação cancelada ou substituída.

31. Posteriormente, por intermédio do Acórdão 1.931/2021-TCU-Plenário, relatado pelo ministro Aroldo Cedraz, reforçou-se a recomendação contida no Acórdão 1.532/2021-TCU-Plenário, incluindo requisitos adicionais para o aproveitamento do espaço fiscal derivado da substituição temporária do Programa Bolsa Família pelo Programa Auxílio Emergencial Residual, a saber:

9.2.1. é possível a utilização de saldos orçamentários derivados da substituição temporária do Programa Bolsa Família pelo Auxílio Emergencial 2021, instituído pela Medida Provisória 1.039/2021, com fundamento no art. 3º da Emenda Constitucional 109/2021, observadas as deliberações contidas nos itens 9.1 do Acórdão 2026/2020-TCU-Plenário, 9.3 do Acórdão 2710/2020-TCU-Plenário e 9.2 do Acórdão 1532/2021-TCU-Plenário, com especial atenção à necessidade de que o eventual emprego/remanejamento de dotações que estavam originalmente previstas na Lei Orçamentária Anual de 2021 para o Programa Bolsa Família e que vierem a ser direcionadas, neste exercício, para o custeio de despesas no próprio programa, **seja devidamente justificado quanto ao seu impacto direto no enfrentamento das consequências sociais e econômicas da pandemia**;

9.2.2. a admissão, no exercício financeiro de 2020, da utilização de saldos orçamentários derivados da substituição temporária do Programa Bolsa Família pelo Auxílio Emergencial no custeio de despesas com o pagamento de abono salarial e seguro-desemprego, foi, conforme expressamente consignado no item 9.2 do Acórdão 2710/2020-TCU-Plenário, excepcional e somente **se estende a este exercício financeiro se demonstrado aumento extraordinário e imprevisto da despesa com os referidos benefícios em decorrência dos efeitos da persistência do quadro de pandemia**; (destaques adicionados)

32. Nesse rumo, recomendou-se que o aproveitamento do espaço fiscal artificialmente no Teto de Gastos gerado pela substituição de programas seguisse as premissas definidas nos acórdãos mencionados. Entretanto, em 5/10/2021, foi editada a Lei 14.212/2021, que incluiu o parágrafo único ao art. 45 da LDO 2021, permitindo que o espaço fiscal no Teto de Gastos decorrente da multicitada substituição de programas (valor de R\$ 9,4 bilhões, conforme apuração evidenciada no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre de 2021) pudesse ser utilizada para quaisquer despesas sujeitas ao Teto, conforme também interpretado pela PGFN, por meio do Parecer 16446/2021/ME, de forma que perderam objeto as restrições estabelecidas nos Acórdãos 1.532/2021-TCU-Plenário e 1.931/2021-TCU-Plenário, conforme o item 9.1.3 do Acórdão 696/2022-TCU-Plenário (relatoria ministro Aroldo Cedraz).

2.1.2. Visão consolidada das despesas voltadas ao combate à pandemia entre 2020 e 2022

14. Visando examinar o impacto fiscal de todas as ações voltadas ao combate à pandemia de Covid-19 na União, sob a ótica da despesa, de forma consolidada, nos tópicos subsequentes apresentar-se-ão, em valores nominais, as despesas destinadas ao combate à pandemia de Covid-19 entre 2020 e 2022, bem como informações úteis sobre essas programações.

15. No que tange às despesas autorizadas nos exercícios de 2020 e 2021, foram consideradas as despesas empenhadas, deduzidas dos cancelamentos de restos a pagar, ou seja, nesse cenário incluem-se as despesas pagas e aquelas que ainda se encontram inscritas em restos a pagar.

16. No que se refere ao exercício de 2022, foram consideradas todas as despesas autorizadas até 22/4/2021, independentemente da execução, uma vez que os referidos gastos constam das estimativas de gastos da União no exercício corrente.

17. Assim, de forma global, as despesas empenhadas alcançaram, entre 2020 e 2021, o valor de R\$ 660,4 bilhões – já deduzidos os restos a pagar cancelados. A esse valor se somam outros R\$ 15,5 bilhões autorizados no ano 2022, até 22/4.

18. Nesse sentido, pode-se dizer que, no âmbito da União, as despesas voltadas ao combate à pandemia de Covid-19 e a seus efeitos alcançaram o montante de R\$ 676 bilhões (já incluídos as despesas com repasses de valores aos entes subnacionais, no total de R\$ 135,5 bilhões), entre 2020 e 2022, conforme quadro a seguir:

Tabela 2 – Despesas destinadas ao combate à pandemia e seus efeitos

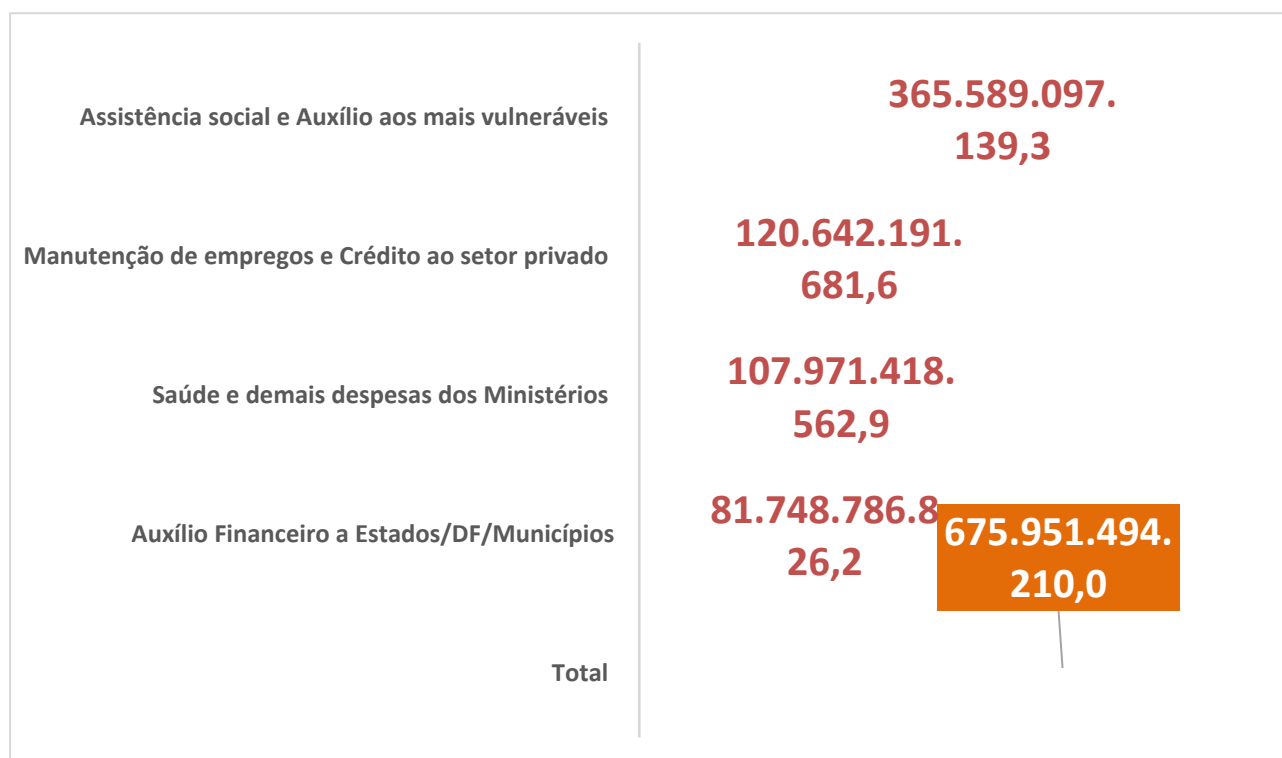
				R\$ bilhões
Ano	2020	2021	2022	Total
Despesa*	530,4	130,1	15,5	676,0

Fonte: Siop – *Posição: 22/4/2022

19. A fim de melhor compreender a distribuição dos recursos autorizados pela União visando ao combate à pandemia e aos seus efeitos econômicos e sociais, como realizado nos oito relatórios precedentes, 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 destinadas ao enfrentamento entre 2020 e 2022*

R\$ bilhões



Fontes: Siop e Tesouro Gerencial – Posição 22/4/2021. *Para despesas autorizadas em 2020 e 2021, foram contabilizados os valores empenhados, deduzidos dos restos a pagar cancelados. Para as despesas autorizadas em 2022, foi computada a dotação atualizada, independentemente do empenho da despesa.

20. 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 crédito ao setor privado; iii) saúde e demais despesas dos ministérios com combate à pandemia; e iv) auxílio financeiro a estados/Distrito Federal/municípios.

Assistência social e auxílio aos mais vulneráveis

21. Neste primeiro grupo, que abarca as dotações relacionadas às despesas com assistência social e demais auxílios aos mais vulneráveis, o total de despesas alcançou R\$ 365,6 bilhões entre 2020 e 22/4/2022. O maior valor alocado ao combate à pandemia a seus efeitos.

22. Nesse grande grupo, inserem-se as seguintes dotações; i) Programa Auxílio Emergencial (PAE) (R\$ 359,8 bilhões); ii) Proteção Social e ampliação do Programa Bolsa Família (R\$ 4,9 bilhões); e iii) Transferência de Recursos para a Conta de Desenvolvimento Energético (R\$ 0,9 bilhão).

Gráfico 2 – Recursos alocados a ações na área de assistência social e auxílio aos mais vulneráveis

R\$ bilhões

370.000.000.000,0	Transferência de Recursos para a CDE; R\$ 900.000.000,0
360.000.000.000,0	
350.000.000.000,0	Proteção Social no âmbito do SUAS e Ampliação do Bolsa Família; R\$ 4.914.559.514,8
340.000.000.000,0	
330.000.000.000,0	
320.000.000.000,0	Auxílio Emergencial de Proteção Social; R\$ 359.774.537.624,4
310.000.000.000,0	
300.000.000.000,0	
290.000.000.000,0	
280.000.000.000,0	

Fontes: Tesouro Gerencial e Siop (Posição: 22/4/2022) *Para despesas autorizadas em 2020 e 2021, foram contabilizados os valores empenhados, deduzidos dos restos a pagar cancelados. Para as despesas autorizadas em 2022, foi computada a dotação atualizada, independentemente do empenho da despesa.

23. Como se extrai da tabela anterior, as despesas com o custeio do PAE somam R\$ 359,8 bilhões entre 2020 e 22/4/2022, constituindo o gasto mais representativo no enfrentamento à pandemia e a seus efeitos. Esse montante corresponde a 53,2% do total de despesas (R\$ 676 bilhões).

24. A magnitude dessa despesa fica evidente quando comparada a outros gastos da União. À guisa de ilustração, em 2020, o PAE representou a terceira maior despesa primária da União (R\$ 295,2 bilhões), sendo superada apenas pelas despesas com Pessoal e Encargos Sociais (R\$ 321,3 bilhões) e por gastos com Benefícios Previdenciários do regime geral de previdência social (R\$ 663,9 bilhões), conforme dados evidenciados pelo Resultado do Tesouro Nacional de julho de 2021.

25. Convém salientar que os valores acima apresentados não incluem as dotações direcionadas ao Programa Auxílio Brasil (PAB), instituído pela MP 1.061/2021, convertida na Lei 14.284/2021, o qual substituiu o Programa Bolsa Família. Para o PAB, na LOA 2022, consignados R\$ 89,9 bilhões, conforme dados do Siop, ante uma dotação da ordem de R\$ 34,9 bilhões, na LOA 2021, visando ao custeio do PBF.

26. O segundo subgrupo totaliza R\$ 4,9 bilhões, no qual se inserem as despesas destinadas à proteção social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social-Suas.

27. O último subgrupo refere-se à “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 949/2020, abriu crédito extraordinário no valor de R\$ 900,0 milhões. Essa despesa foi autorizada somente no exercício de 2020, não havendo previsão de gasto dessa natureza nos exercícios seguintes, especificamente destinado ao enfrentamento da pandemia.

Manutenção de empregos e crédito ao setor privado

28. O grupo “Manutenção de empregos e crédito ao setor privado” responde por 17,8% (R\$ 120,6 bilhões) de todos os gastos com a pandemia, cuja distribuição de recursos se deu da seguinte maneira:

Gráfico 3 – Manutenção de empregos e crédito ao setor privado

R\$ bilhões

140.000.000.000,0	Financiamento da Infraestrutura Turística; R\$ 4.388.869.945,7
120.000.000.000,0	PEAC - Maquininhas; R\$ 5.000.000.000,0
100.000.000.000,0	FGC para Micro, Pequenas e Médias Empresas; R\$ 20.000.000.000,0
80.000.000.000,0	Concessão de Financiamentos para o Pagamento da Folha Salarial; R\$ 6.806.766.252,0
60.000.000.000,0	Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda; R\$ 41.353.321.736,0
40.000.000.000,0	
20.000.000.000,0	Pronampe; R\$ 43.093.233.748,0
0,0	

Fontes: Tesouro Gerencial e Siop (Posição: 22/4/2022) *Para despesas autorizadas em 2020 e 2021, foram contabilizados os valores empenhados, deduzidos dos restos a pagar cancelados. Para as despesas autorizadas em 2022, foi computada a dotação atualizada, independentemente do empenho da despesa.

29. O primeiro e mais representativo dispêndio contido nesse grupo refere-se à Integralização de cotas no FGO para o 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. Entre 2020 e 2022, foram destinados R\$ 43,1 bilhões, sendo R\$ 38,1 bilhões em 2020 e R\$ 5 bilhões em 2021.

30. Os aludidos valores destinam-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 citado 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.

31. A segunda despesa mais vultosa deste grande grupo se refere ao BEm, cujas despesas entre 2020 e 2022 são da ordem de R\$ 41,4 bilhões. Essa política pública prevê a possibilidade de suspensão dos contratos de trabalho e a redução proporcional de jornada de trabalho e de salário, visando 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.

32. Ainda sobre as despesas do BEM, convém assinalar que, ao final do exercício de 2020, o Ministério da Economia inscreveu R\$ 8,0 bilhões em restos a pagar (cerca de 20% da despesa empenhada). No entanto, no curso do exercício de 2021, a citada Pasta ministerial cancelou cerca de R\$ 6,4 bilhões do valor inscrito em restos a pagar. Dados a magnitude dos valores e o procedimento orçamentário atípico, esse cancelamento de restos a pagar foi analisado com a devida profundidade no âmbito do TC 047.592/2020-6, de relatoria do ministro Bruno Dantas, que resultou na prolação do Acórdão 1.852/2022-TCU-Plenário.

33. Soma-se a essas medidas a integralização de R\$ 20,0 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 visou garantir operações de crédito a pequenas e médias empresas, atendendo a demanda do Programa Emergencial de Acesso a Crédito (Peac). A aludida medida foi implementada apenas

em 2020, não sendo novamente adotada em 2021 e em 2022, no rol de ações que visam ao enfrentamento à pandemia e a seus efeitos.

34. Complementam esse grande grupo, o Programa Emergencial de Suporte a Empregos (Pese), o Peac-Maquinhos e o financiamento da infraestrutura turística nacional, as quais ensejaram a realização de despesas da ordem de R\$ 6,8 bilhões, R\$ 5 bilhões e R\$ 4,4 bilhões, respectivamente. As três medidas foram adotadas em 2020, não sendo replicadas em 2021.

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

35. O terceiro grande grupo se refere às despesas realizadas na função Saúde e, de forma residual, a outras despesas dos Ministérios envolvidos no combate à pandemia. De forma agregada, entre 2020 e 2022, as despesas na função Saúde somam R\$ 103,3 bilhões.

36. As demais despesas dos Ministérios envolvidos no combate à pandemia respondem por R\$ 4,7 bilhões e estão distribuídas entre diferentes Pastas ministeriais que atuaram no combate à pandemia.

Gráfico 4 – Saúde e demais despesas dos ministérios



Fontes: Tesouro Gerencial e Siop (Posição: 22/4/2022) *Para despesas autorizadas em 2020 e 2021, foram contabilizados os valores empenhados, deduzidos dos restos a pagar cancelados. Para as despesas autorizadas em 2022, foi computada a dotação atualizada, independentemente do empenho da despesa.

37. Interessante pontuar que, diferentemente das demais despesas voltadas ao combate à pandemia de Covid-19 e aos efeitos dela derivados, em 2021, as despesas na função Saúde superaram os gastos na mesma função em 2020.

38. Em 2021, foram empenhados R\$ 50,5 bilhões nessa função, ao passo que, em 2020, o total de empenhos foi da ordem de R\$ 42,5 bilhões. Esse movimento pode ser explicado pelo recrudescimento da pandemia em 2021, o que exigiu o aporte de mais recursos visando dotar o sistema de saúde de meios necessários ao enfrentamento da Covid-19 e pela aquisição de vacinas pelo Governo federal. Registre-se que, desse valor empenhado em 2020 e 2021 (R\$ 92,9 bilhões), foram cancelados cerca de R\$ 1,3 bilhão inscritos em restos a pagar.

39. Em 2022, foram alocados R\$ 11,6 bilhões em ações na função Saúde, destinadas ao combate à pandemia, dos quais R\$ 7,1 bilhões foram consignados na LOA 2022, e R\$ 4,5 bilhões provêm da reabertura de créditos extraordinários autorizados nos últimos quatro meses do exercício

anterior, conforme faculta o art. 167, § 2º, da Constituição Federal. Da dotação autorizada em 2022, cerca de R\$ 7,5 bilhões foram empenhados, até 22/4/2022.

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

40. O quarto grupo refere-se aos auxílios financeiros aos entes subnacionais, a maioria realizada em 2020. Com efeito, naquele exercício, foram repassados R\$ 81,7 bilhões a estados, Distrito Federal e municípios. Esses valores foram empenhados e integralmente pagos (repassados), com base nos seguintes diplomas legais: MP 938/2020, convertida na Lei 14.041/2020 (R\$ 15,1 bilhões); LC 173/2020 (R\$ 60,1 bilhões); Lei 14.172/2021 (R\$ 3,5 bilhões); Lei 14.017/2020 (R\$ 3 bilhões).

41. O detalhamento dessas medidas já foi explicitado nos oito relatórios precedentes do presente acompanhamento. Ressalte-se que não se incluem nesse grupo as transferências fundo a fundo realizadas pela União em favor dos estados, Distrito Federal e municípios.

42. Em 2022, ocorreu o repasse de R\$ 3,5 bilhões, a título de assistência financeira da União aos estados e ao Distrito Federal para a garantia de acesso à Internet, com fins educacionais, aos alunos e aos professores da educação básica pública, em cumprimento ao disposto na Lei 14.172/2021.

2.1.2.1 Repasses aos entes subnacionais, visando ao combate à pandemia entre 2020 e 2022

43. Preliminarmente, convém ressaltar que a presente sessão apresenta as despesas sob a ótica do ente federativo que realmente aplicou o recurso. Assim, parcela significativa da despesa autorizada na União foi apenas transferida para entes subnacionais.

44. Com efeito, o presente tópico abarca as citadas “Despesas com auxílio financeiro aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios”, as quais somam R\$ 81,7 bilhões, e outros recursos que foram direcionados aos entes subnacionais, para que esses efetivamente aplicassem os valores autorizados pela União, com destaque para dotações nas áreas de saúde e assistência social.

45. Assim, sob a perspectiva do ente de federado que, de fato, aplicou os recursos, verifica-se que do valor total de R\$ 670 bilhões custeado pela União visando ao combate à pandemia a seus efeitos, cerca de R\$ 135,1 bilhões foram transferidos aos entes subnacionais, sendo R\$ 113,46 bilhões, em 2020, R\$ 17,38 bilhões, em 2021 e R\$ 4,67 bilhões em 2022.

46. As referidas transferências representam despesas primárias no âmbito da União, impactando os resultados fiscais do ente federal. Nesse contexto, a tabela a seguir detalha esses gastos:

Tabela 5 – Valores repassados aos entes subnacionais entre 2020 e 2022, visando ao combate à pandemia e seus efeitos

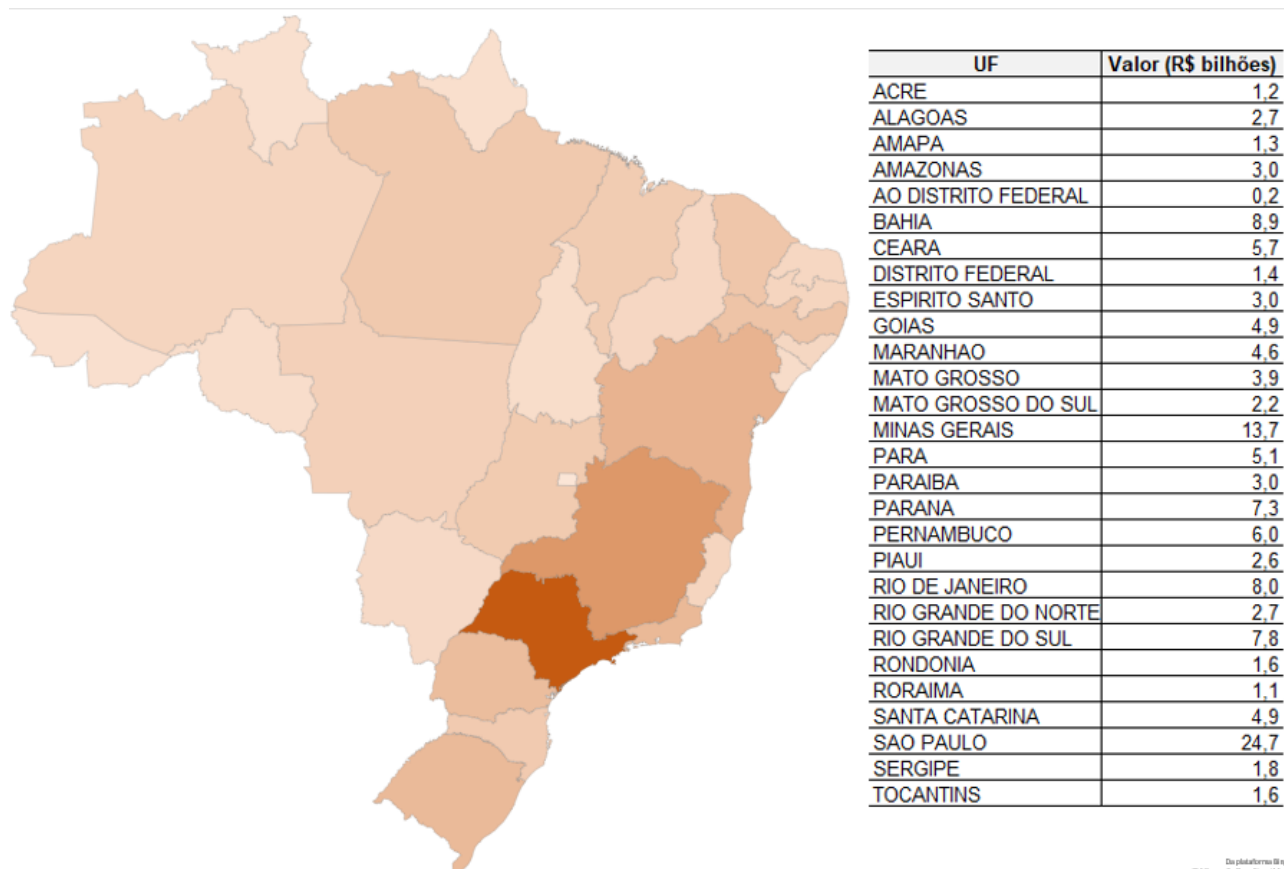
		R\$ milhões			
Despesa		2020	2021	2022	Total
Estados/DF	Auxílio Financeiro (LC 173/2020, MP 938/2020 e Lei Aldir Blanc)	45.859,2	-	-	45.859,2
	Saúde	8.992,2	6.478,6	80,6	15.551,5
	Assistência Social	191,1	29,2	20,4	240,8
	Educação	234,7	252,7	3.501,6	3.989,0
	Outros	18,0	2,0	-	20,1
	Total Estados/DF	55.295,2	6.762,6	3.602,7	65.660,5
Municípios	Auxílio Financeiro (LC 173/2020, MP 938/2020 e Lei Aldir Blanc)	32.387,9	-	-	32.387,9
	Saúde	23.138,1	10.103,6	722,1	33.963,8
	Assistência Social	2.429,7	198,0	349,4	2.977,1
	Educação	209,3	312,5	0,0	521,8
	Outros	-	-	-	-
	Total Municípios	58.164,9	10.614,1	1.071,6	69.850,6
Total Estados/DF/Municípios		113.460,2	17.376,7	4.674,2	135.511,1

Fonte: Siop – Posição 22/4/2022. *Para esta consulta, foram considerados os valores efetivamente pagos entre 2020 e 2022, e não os valores empenhados, como adotado nos gráficos precedentes.

47. Os R\$ 135,5 bilhões repassados aos entes subnacionais foram distribuídos da seguinte forma: R\$ 65,7 bilhões destinados aos estados e ao Distrito Federal e R\$ 69,8 bilhões, aos municípios.

48. O gráfico a seguir evidencia o montante de recursos repassados aos entes subnacionais, de acordo com a Unidade da Federação, compreendendo, portanto, os valores transferidos aos governos estaduais e aos respectivos municípios:

Gráfico 5 – Valores repassados pela União aos estados e municípios entre 2020 e 2022, visando ao combate à pandemia e seus efeitos



Fonte: Tesouro Gerencial – Posição 22/4/2022 *Somam-se a esses valores R\$ 0,4 bilhão e R\$ 0,3 bilhão repassados, respectivamente a estados/DF e a municípios, a título de Pasep.

49. Sobre os valores repassados aos entes subnacionais, convém destacar as significativas limitações incidentes sobre o controle da aplicação dos recursos federais por parte desta Corte de Contas.

50. Os sistemas estruturantes da União não possuem completa integração com os sistemas que registram a execução orçamentária e financeira no âmbito dos entes subnacionais. Essa temática já foi objeto de análise em outros processos sob responsabilidade desta Semag, o que, inclusive, resultou na expedição de recomendação exarada no bojo do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2020, por meio da expedição do Acórdão 1.515/2021-TCU-Plenário, processo TC 014.922/2021-5, sob relatoria do ministro Walton Alencar Rodrigues.

51. As limitações à transparência e à rastreabilidade desses recursos também foram objeto do TC 022.030/2021-2, sob a relatoria do ministro Vital do Rêgo. No voto-condutor que deu origem ao Acórdão 1.943/2021-TCU-Plenário, o ministro-relator deixou assente as dificuldades que impediam a adequada fiscalização de recursos federais transferidos a estados e a municípios, uma vez que a Plataforma +Brasil, portal destinado a evidenciar a aplicação desses valores, não apresenta a completude da execução orçamentária e financeira dos recursos federais repassados aos entes subnacionais.

2.1.2.2. Execução das despesas orçamentárias de 2020 a 22/4/2022

52. A execução orçamentária e financeira das despesas relacionadas ao enfrentamento da pandemia de Covid-19, em 2020 e até 18/8/2021, já foram objeto de análise pormenorizada nos últimos oito relatórios desse acompanhamento. Em síntese, nesses dois últimos anos, o governo federal empenhou R\$ 671,0 bilhões, sendo cancelados R\$ 10,5 bilhões a título de restos a pagar, perfazendo um valor líquido de cancelamentos da ordem de R\$ 660,5 bilhões. Desse montante, foram pagos R\$ 640,2 bilhões e inscritos em restos a pagar R\$ 31,9 bilhões.

53. Já em 2022, da dotação autorizada de R\$ 15,5 bilhões, verificou-se que foram empenhados, até 22/4, R\$ 11,0 bilhões e pagos R\$ 6,3 bilhões. O valor empenhado equivale a aproximadamente 71% de toda a dotação autorizada para o ano de 2022.

54. Com vistas a melhor mapear a alocação desses recursos ao longo de 2020 a 2022, a tabela seguinte classifica as despesas executadas em quatro grandes grupos. Os valores de restos a pagar executados e cancelados ao longo de 2021 e 2022 não constam da tabela, mas serão objeto de tópico específico no presente relatório.

Tabela 6 – Execução da despesa de 2020 a 2022

R\$ bilhões

DESPESAS	2020 e 2021		2022*		
	EMPENHADO	PAGO	DOTAÇÃO	EMPENHADO	PAGO
1. Assistência social e auxílio aos mais vulneráveis	366,5	357,6	0,2	0,0	0,0
1.1 Auxílio Emergencial de Proteção Social	360,8	353,1	0,0	0,0	0,0
1.2 Transferência de Recursos para a CDE	0,9	0,9	0,0	0,0	0,0
1.3 Proteção Social e Ampliação do Bolsa Família	4,8	3,6	0,2	0,0	0,0
2. Saúde e demais despesas dos Ministérios	97,6	85,9	11,8	7,5	2,8
2.1 Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública	92,9	82,2	11,6	7,3	2,7
2.2 Demais despesas dos Ministérios voltadas ao combate à pandemia	4,6	3,7	0,2	0,2	0,1
3. Manut. de empregos e crédito ao setor privado	128,6	118,5	0,0	0,0	0,0
3.1 Concessão de Financiamentos para o Pagamento da Folha Salarial	6,8	6,8	0,0	0,0	0,0
3.2 Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda	48,7	40,5	0,0	0,0	0,0
3.3 Pronampe	43,1	43,1	0,0	0,0	0,0
3.4 FGC para Micro, Pequenas e Médias Empresas	20,0	20,0	0,0	0,0	0,0
3.5 Financiamento da Infraestrutura Turística	5,0	3,1	0,0	0,0	0,0
2.6 Programa Emergencial de Acesso a Crédito (PEAC) - Maquininhas	5,0	5,0	0,0	0,0	0,0
4. Auxílio a Estados/DF/Municípios	78,2	78,2	3,5	3,5	3,5
4.1 LC 173/2020	60,1	60,1	0,0	0,0	0,0
4.2 Compensação à queda de arrecadação dos Fundos de Participação	15,1	15,1	0,0	0,0	0,0
4.3 Apoio emergencial para o setor cultural	3,0	3,0	0,0	0,0	0,0
4.4 Lei 14.172/2021 - garantia de acesso à internet, com fins educacionais, a alunos e a professores da educação básica pública.	0,0	0,0	3,5	3,5	3,5
Totais	671,0	640,2	15,5	11,0	6,3

Fonte: Siop Acesso Público *Posição 22/4/2022 e considera os valores empenhados, não sendo deduzidos os Restos a Pagar cancelados em 2021 e 2022, como nas tabelas e gráficos precedentes.

55. Tomando-se por base os valores pagos, considerando as despesas pagas em 2020 a 2022 (R\$ 646,3 bilhões) e restos a pagar pagos (R\$ 12,4 bilhões, detalhados na seção a seguir), é possível verificar que a pandemia já custou R\$ 658,9 bilhões aos cofres da União, até o dia 22/4/2022, apenas no que se refere aos pagamentos de despesas orçamentárias, não se incluindo a redução da arrecadação de receitas e, principalmente, os efeitos sociais negativos sobre a população.

56. Para 2022, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO (Lei 14.194/2021) fixou déficit de R\$ 170,4 bilhões para a meta fiscal do exercício. Contudo, não serão contabilizados para fins de cumprimento da meta fiscal os créditos extraordinários voltados às seguintes despesas: a) ações e serviços públicos de saúde, nos termos da Lei Complementar 141, de 13 de janeiro de 2012, desde que identificadas em categoria de programação específica de enfrentamento à pandemia; b) Programa

Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe); e c) Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda.

57. Consoante a Tabela 17, constante da Nota para a Imprensa de 31/1/2022, emitida pelo Banco Central do Brasil (peça 485), a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), que, em dezembro de 2020, era R\$ 6.615,8 bilhões alcançou, em dezembro de 2021, o montante de R\$ 6.966,9 bilhões. Não obstante o crescimento nominal da dívida pública, a DBGG reduziu-se de 88,6% do PIB (dezembro de 2020), para 80,3% do PIB (em dezembro de 2021).

58. Já quanto ao exercício de 2022, a Nota para a Imprensa de 2/5/2022, emitida pelo Banco Central do Brasil (peça 486), a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) atingiu o percentual de 79,2% do PIB em fevereiro deste ano.

59. Oportuno assinalar que a análise acerca do resultado fiscal da União é empreendida no âmbito do acompanhamento sistemático acerca das receitas primárias, despesas primárias impactantes, resultado primário e contingenciamento, no tocante ao cumprimento das disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), da Lei Orçamentária Anual (LOA) e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), bem como às disposições insculpidas no art. 3º, inciso IV, alínea “a”, da Resolução-TCU 142/2001. O sobredito trabalho é realizado bimestralmente por esta Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), já contando com o TC 006.383/2022-0, que está em andamento.

60. Complementarmente, o TC 044.899/2020-3, de relatoria do ministro Bruno Dantas, trata especificamente do impacto das medidas orçamentárias e fiscais relacionadas à Covid-19 sobre a evolução, a estrutura e o perfil da dívida pública.

2.1.2.3 Execução de Restos a pagar de 2020 a 22/4/2022

61. De 2020 a 22/4/2022, foram inscritos cerca de R\$ 31,9 bilhões de restos a pagar processados e não processados. Desse valor, foram cancelados R\$ 10,5 bilhões e pagos R\$ 12,4 bilhões. A tabela seguinte detalha esses valores nos quatro grandes grupos de atuação governamental no enfrentamento da pandemia.

Tabela 7 – Execução de restos a pagar de 2020 a 2022*

R\$ bilhões

DESPESAS	2020 a 2022*		
	RESTOS A PAGAR INSCRITOS/REINSCRITOS - 2020 e 2021 (PROCESSADOS E NÃO PROCESSADOS)	RESTOS A PAGAR CANCELADOS	PAGAMENTOS DE RAP
1. Assistência social e auxílio aos mais vulneráveis	9,3	1,1	5,0
1.1 Auxílio Emergencial de Proteção Social	8,1	1,0	4,0
1.2 Transferência de Recursos para a CDE	0,0	0,0	0,0
1.3 Proteção Social e Ampliação do Bolsa Família	1,2	0,1	0,9
2. Saúde e demais despesas dos Ministérios	11,7	1,4	6,2
2.1 Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública	10,8	1,3	5,6
2.2 Demais despesas dos Ministérios voltadas ao combate à pandemia	1,0	0,2	0,6
3. Manut. de empregos e crédito ao setor privado	10,8	8,0	1,3
3.1 Concessão de Financiamentos para o Pagamento da Folha Salarial	0,0	0,0	0,0
3.2 Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda	8,2	7,4	0,7
3.3 Pronampe	0,0	0,0	0,0
3.4 FGC para Micro, Pequenas e Médias Empresas	0,0	0,0	0,0
3.5 Financiamento da Infraestrutura Turística	2,6	0,6	0,6
2.6 Programa Emergencial de Acesso a Crédito (PEAC) - Maquininhas	0,0	0,0	0,0
4. Auxílio a Estados/DF/Municípios	0,0	0,0	0,0
4.1 LC 173/2020	0,0	0,0	0,0
4.2 Compensação à queda de arrecadação dos Fundos de Participação	0,0	0,0	0,0
4.3 Apoio emergencial para o setor cultural	0,0	0,0	0,0
4.4 Lei 14.172/2021 - garantia de acesso à internet, com fins educacionais, a alunos e a professores da educação básica pública.	0,0	0,0	0,0
Totais	31,9	10,5	12,4

Fonte: Siop Acesso Público *Posição 22/4/2022

62. Os valores inscritos em restos a pagar estão relacionados aos empenhos realizados em 2020 e 2021 e que não foram pagos dentro do próprio exercício do empenho. Como os valores são inscritos, contabilmente, ao final do exercício financeiro do empenho, ainda não houve inscrição de restos a pagar de despesas relacionadas à pandemia de Covid-19 referentes aos empenhos de 2022.

63. Pela tabela é possível observar que a maior parte das despesas inscritas em restos a pagar são decorrentes das ações relacionadas à saúde e demais despesas dos Ministérios (R\$ 11,7 bilhões), manutenção do emprego e crédito ao setor privado (R\$ 10,8 bilhões) e assistência social e auxílio aos mais vulneráveis (R\$ 9,3 bilhões).

64. A tabela seguinte detalha a movimentação do estoque de restos a pagar de despesas relacionadas à pandemia de Covid-19, até a data de 22/4/2022.

Tabela 8 – Execução de Restos a pagar de 2020 a 2022*

R\$ bilhões										
Ano da Inscrição ou Reinscrição	Ano do Empenho	RAP Proc. Inscrito ou Reinscrito (I)	RAP Ñ Proc. Inscrito (II)	Total de RAP inscrito/reinscrito (I) +(II)	RAP Proc. Cancelado (III)	RAP Ñ Proc. Cancelado (IV)	RAP Cancelado (III) + (IV)	RAP Proc. Pago (V)	RAP Ñ Proc. Pago (VI)	RAP Pago (V) + (VI)
2021	2020	2,96	13,17	16,13	0,61	9,16	9,76	1,62	3,62	5,24
Totais em 2021		2,96	13,17	16,13	0,61	9,16	9,76	1,62	3,62	5,24
2022	2020	1,12	0,00	1,12	0,01	0,00	0,01	0,03	0,00	0,03
	2021	0,47	14,15	14,62	0,00	0,74	0,74	0,46	6,74	7,20
Totais em 2022		1,59	14,15	15,74	0,02	0,74	0,76	0,49	6,74	7,23

Fonte: Siop – *Posição 22/4/2022

65. É possível verificar que, ao final de 2020, houve a inscrição de R\$ 16,13 bilhões de restos a pagar de despesas empenhadas em 2020. Naquele mesmo exercício, foram cancelados R\$ 9,76 bilhões e pagos R\$ 5,23 bilhões. Cerca de 76% desses cancelamentos (R\$ 8,0 bilhões) estão concentrados nas ações de manutenção do emprego e crédito ao setor privado. Esse valor expressivo de cancelamentos foi objeto de análise no âmbito do processo TC 047.592/2020-6, inclusive com

proposta de ciência à Secretaria de Trabalho, do Ministério do Trabalho e Previdência, quanto à necessária observância às regras do art. 28 do Decreto 93.872/1986. O referido processo ainda se encontra pendente de apreciação pelo Plenário do TCU.

66. Ao final de 2021, foram inscritos R\$ 0,47 bilhão de restos a pagar processados e R\$ 14,15 bilhões de não processados. Além disso, houve a reinscrição de restos a pagar processados no valor de R\$ 1,12 bilhão - referentes a empenhos realizados em 2020. Os valores de restos a pagar reinscritos são referentes, em sua maioria, às despesas com o Financiamento da Infraestrutura Turística (R\$ 726,05 milhões) e com o Auxílio Emergencial de Proteção Social (R\$ 360,26 milhões).

67. A permanência de valores empenhados em 2020, da ação de financiamento ao setor turístico, foi objeto do Acórdão 709/2022-TCU-Plenário que determinou ao Ministério do Turismo, que adotasse providências, no prazo de quinze dias, para o cancelamento dos saldos em restos a pagar processados inscritos relacionados ao crédito extraordinário aberto ao Fungetur pela Medida Provisória 963/2020 (convertida na Lei 14.051/2020), haja vista as disposições do art. 2º, § 1º, do Decreto 10.579/2020, e o subitem 9.1.3.2 do Acórdão 3.225/2020-Plenário, bem como em função de a liquidação ter contrariado o art. 63, caput, da Lei 4.320/1964, e o art. 36, caput, do Decreto 93.872/1986.

68. Ademais, ainda foi determinado ao Ministério do Turismo, que adotasse providências para a devolução, por parte das instituições financeiras credenciadas, dos saldos dos recursos do crédito extraordinário aberto ao Fungetur pela Medida Provisória 963/2020 que não tenham sido destinados a financiamentos com mutuários, devidamente remunerados conforme estabelecido nos contratos firmados com essas instituições, e proceda à restituição do total à unidade gestora da Secretaria do Tesouro Nacional, haja vista o art. 45 da Lei 4.320/1964, e o art. 2º, § 1º, do Decreto 10.579/2020;

69. Considerando que já existe processo específico tratando do cancelamento desses valores (TC 018.667/2021-0) e que o referido Acórdão é objeto de recurso no âmbito do mesmo processo, não serão realizadas novas análises dessa temática neste acompanhamento.

70. Quanto aos valores inscritos em ao final de 2021, referentes a despesas empenhadas em 2021, as quantias estão relacionadas a despesas com o Auxílio Emergencial de Proteção Social (R\$ 5.299,4 milhões), com a Aquisição de Imunológicos (R\$ 3.411,8 milhões) e com despesas diversas relacionadas ao enfrentamento da pandemia - Ação 21C0 (R\$ 3.330,2 milhões).

71. Por fim, em 22/4/2022, considerando os valores de restos a pagar executados ou pendentes de execução, ainda remanescem R\$ 7,75 bilhões de despesas inscritas/reinscritas em restos a pagar, autorizadas visando ao enfrentamento da pandemia e a seus efeitos.

2.2. Benefícios financeiros e creditícios

72. Conforme informações atualizadas e prestadas pela Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento (Seto), do Ministério da Economia (peça 215482), o impacto dos benefícios financeiros e creditício, instituídos como medidas de enfrentamento à pandemia de Covid-19, foi de R\$ 1.510,4 milhões em 2020 e R\$ 531,24 milhões em 2021. Além disso, a previsão para 2022 é de benefícios na ordem de R\$ 827,6 milhões, totalizando cerca de R\$ 2.869,24 milhões de benefícios nos três exercícios considerados.

Tabela 9 - Benefícios financeiros e creditícios destinados ao enfrentamento da Covid-19 (2020 a 2022)

R\$ milhões

Benefício	Tipologia	Norma	Prazo	Impacto		
				2020	2021	2022
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	Lei 14.043/2020	3/4 a 31/10/2020	348,40	171,10	342,30
Programa Emergencial de Acesso a Crédito (Peac Maquininhas)	Creditício	Lei 14.042/2020	Até 31/12/2020	29,10	78,70	160,80
Financiamento à Infraestrutura Turística	Creditício	Lei 14.051/2020	Sem prazo	93,10	170,50	226,70
Crédito Especial c/ Fundos Constitucionais de Financiamento	Creditício	Resol. CMN 4.798/2020	Até 31/12/2020	-	101,70	97,80
Subvenção FNDCT	Financeiro	Portaria 188/2020	Até 31/12/2020	139,80	0,24	-
Totais				1.510,40	522,24	827,60

Fonte: Nota técnica SEI 12951/2022/ME

73. Segundo consta das informações encaminhadas pela Seto, os valores acima informados partem dos dados mais atualizados existentes, por isso alguns benefícios tiveram seus valores atualizados, em comparação aos valores divulgados anteriormente, a exemplo do Pese que passou de R\$ 245,1 milhões para R\$ 171,1 milhões em 2021.

74. Um destaque deve ser dado ao benefício creditício do Fungetur, que foi instituído sem prazo final definido, o que contraria, claramente, as normas constitucionais do Regime Extraordinário Fiscal, Financeiro e de Contratações (REFFC) instituído pela Emenda Constitucional 106/2020 e posteriormente adotado pela Emenda Constitucional 109/2021. Como já colocado anteriormente, o processo TC 018.667/2021-0 trata da continuidade das ações de financiamento à infraestrutura turística pelo Fungetur e, assim, a equipe da Semag não realizará nova análise no âmbito deste acompanhamento.

75. Por fim, a Seto informa que, com relação aos subsídios identificados para o FNDCT, no contexto do enfrentamento da pandemia de Covid-19, a ação orçamentária 21C0 foi utilizada para marcar diversas ações voltadas a esse propósito. Entre elas, algumas tiveram natureza de subvenção econômica com o uso de recurso do FNDCT, tais como financiamento para fabricação de máscaras cirúrgicas, o desenvolvimento de kits respiratórios e respiradores mecânicos. Dessa forma, segundo a Seto, foram considerados apenas parte dos valores desta ação, isto é, aqueles identificados com a natureza da despesa “Subvenção Econômica”.

3. CONCLUSÃO

76. 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 9º relatório produzido pelo Tribunal sob o ponto de vista da gestão fiscal no enfrentamento à crise.

77. O objetivo deste 9º relatório é apresentar a consolidação da execução orçamentária e financeira das medidas de combate à pandemia.

78. Em relação às medidas de resposta governamental aos efeitos da crise, os procedimentos de auditoria aplicados evidenciaram o que se segue:

- Entre 2020 e 2021, a União empenhou cerca de R\$ 660,5 bilhões, já deduzidos os cancelamentos de restos a pagar (R\$ 10,5 bilhões), em despesas orçamentárias destinadas ao combate à pandemia causada pela Covid-19; (itens 14 a 19)
- Em 2022, até 22/4, foram autorizados R\$ 15,5 bilhões, dos quais foram empenhados R\$ 11 bilhões; (itens 14 a 19)
- considerando todas as despesas pagas, entre 2020 e 22/4/2022, a pandemia já custou aos cofres da União R\$ 658,9 bilhões, dos quais R\$ 646,5 bilhões se referem a despesas do próprio exercício e R\$ 12,4 bilhões, a despesas inscritas em restos a pagar; (item 55)

d. até 22/4/2022, ainda remanesçam R\$ 7,75 bilhões de despesas inscritas/reinscritas em restos a pagar, autorizadas visando ao enfrentamento da pandemia e a seus efeitos; (item 71)

e. de forma individualizada, o Programa Auxílio Emergencial foi a despesa mais elevada dentre aquelas direcionadas ao combate à pandemia e seus efeitos (R\$ 359,8 bilhões), seguido das despesas na função Saúde (R\$ 103,3 bilhões), entre 2020 e 22/4/2022; (itens 14 a 19 e 35 a 39)

f. do valor total de R\$ 670 bilhões custeado pela União visando ao combate à pandemia a seus efeitos, cerca de R\$ 135,5 bilhões foram transferidos aos entes subnacionais, sendo R\$ 65,7 bilhões destinados aos estados e ao Distrito Federal e R\$ 69,8 bilhões, aos municípios; (itens 43 a 51)

g. verificou-se que, durante o exercício de 2021, o Poder Executivo autorizou R\$ 139,9 bilhões por intermédio da abertura de créditos extraordinários, dos quais R\$ 42,6 bilhões foram autorizados com base art. 3º da EC 109/2021, e R\$ 14,2 bilhões, com fulcro no art. 4º, §§ 1º, 3º e 4º, da EC 113/2021, dispositivos constitucionais que, entre outros, dispensam o atendimento dos requisitos exigidos no § 3º do art. 167 da Constituição Federal (imprevisibilidade, urgência e relevância);

h. A Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), que em dezembro de 2020 era R\$ 6.615,8 bilhões, alcançou, em fevereiro de 2022, o montante de R\$ 7.001,7 bilhões. Não obstante o crescimento nominal da dívida pública, a DGBB reduziu-se de 88,8% do PIB (dezembro de 2020), para 79,2% do PIB (fevereiro de 2022). Esse recuo na relação dívida/PIB decorre sobretudo em função do crescimento do PIB acumulado nos últimos doze meses; (itens 57 e 58)

i. a Lei 14.212/2021 incluiu o parágrafo único ao art. 45 da LDO 2021, permitindo que o espaço fiscal no Teto de Gastos decorrente da substituição de dotações do Programa Bolsa Família pelo Programa Auxílio Emergencial fosse ocupado por quaisquer despesas primárias, tornando inócuas as perderam objeto as recomendações estabelecidas nos Acórdãos 1.532/2021-TCU-Plenário e 1.931/2021-TCU-Plenário, conforme o item 9.1.3 do Acórdão 696/2022-TCU-Plenário (relatoria ministro Aroldo Cedraz);

j. tendo em conta a diminuição significativa das dotações alocadas especificamente para o combate à pandemia e visando à economia processual, propõe-se o encerramento dos presentes autos, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, de forma que os impactos fiscais decorrentes das medidas adotadas pela União visando ao enfrentamento da Covid-19 e suas decorrências poderão examinadas no âmbito do acompanhamento sistemático estabelecido em conformidade com as disposições insculpidas no art. 3º, inciso IV, alínea “a”, da Resolução-TCU 142/2001, fiscalização sob a responsabilidade desta Semag, bem como nos processos especificamente autuados para acompanhar as despesas autorizadas pela Emenda Constitucional 123/2022, em cumprimento à determinação do ministro Bruno Dantas, Vice-Presidente, no exercício da Presidência do TCU, de 27//2022 (peça 487).

79. Deve-se ainda rememorar que a análise empreendida no presente relatório não abrange a efetiva aplicação dos recursos aqui evidenciados, cuja fiscalização tem sido realizada por outras unidades técnicas desta Corte de Contas. Nesse contexto, estima-se que o presente trabalho tem o potencial de estimular o atendimento às disposições insculpidas na Constituição Federal, na LRF e na LDO, tendo como fim último assegurar que a capacidade de financiamento do Estado esteja à altura das necessidades nacionais durante o enfrentamento da crise e após o seu término, de forma sustentável.

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a. informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, com fundamento no art. 139, § 3º, da Lei 14.194/2021 (LDO 2022), 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. entre 2020 e 2021, a União empenhou cerca de R\$ 660,5 bilhões, já deduzidos os cancelamentos de restos a pagar (R\$ 10 bilhões), em despesas orçamentárias destinadas ao combate à pandemia causada pela Covid-19;

a.2. durante o exercício de 2021, o Poder Executivo autorizou R\$ 139,9 bilhões por intermédio da abertura de créditos extraordinários, dos quais R\$ 42,6 bilhões foram autorizados com base art. 3º da EC 109/2021, e R\$ 14,2 bilhões, com fulcro no art. 4º, §§ 1º, 3º e 4º, da EC 113/2021, os quais, entre outros, dispensam o atendimento dos requisitos constitucionais da imprevisibilidade, urgência e relevância

a.3. em 2022, até 22/4, foram autorizados R\$ 15,5 bilhões, dos quais foram empenhados R\$ 11 bilhões;

a.4. a dotação autorizada em 2022, R\$ 15,5 bilhões, é proveniente da reabertura de créditos extraordinários autorizados nos quatro últimos meses de 2021 (R\$ 8,1 bilhões) e de orçamentação consignada na LOA 2022 (R\$ 7,4 bilhões);

a.5. considerando todas as despesas pagas, entre 2020 e 22/4/2022, a pandemia já custou aos cofres da União, em termos nominais, R\$ 658,9 bilhões, dos quais R\$ 646,5 bilhões se referem a despesas do próprio exercício e R\$ 12,4 bilhões, a despesas inscritas em restos a pagar;

a.6. até 22/4/2022, ainda remanescem R\$ 7,75 bilhões de despesas inscritas/reinscritas em restos a pagar, autorizadas visando ao enfrentamento da pandemia e a seus efeitos;

a.7. do valor total de despesas pagas, entre 2020 e 22/4/2022, visando ao combate à pandemia a seus efeitos (R\$ 658,9 bilhões), cerca de R\$ 135,5 bilhões foram transferidos aos entes subnacionais, sendo R\$ 65,7 bilhões destinados aos estados e ao Distrito Federal e R\$ 69,8 bilhões, aos municípios;

a.8. de forma individualizada, o Programa Auxílio Emergencial foi a despesa mais elevada dentre aquelas direcionadas ao combate à pandemia e seus efeitos (R\$ 359,8 bilhões), seguido das despesas na função Saúde (R\$ 103,3 bilhões);

a.9. a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), que em dezembro de 2020 era R\$ 6.615,8 bilhões, alcançou, em fevereiro de 2022, o montante de R\$ 7.001,7 bilhões. Não obstante o crescimento nominal da dívida pública, a DGBB reduziu-se de 88,8% do PIB (dezembro de 2020), para 79,2% do PIB (fevereiro de 2022). Esse recuo na relação dívida/PIB decorre sobretudo em função do crescimento do PIB acumulado nos últimos doze meses;

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

c. encerrar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

Semag, em 20/9/2022.

*(assinado eletronicamente)*

Rafael Gomes Lima
AUFC - Mat. 11106-6
Coordenador

(assinado eletronicamente)

Amauri Tavares Cavalcante
AUFC - Mat. 10163-0
Membro