

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 016.873/2020-3 [Aposos: TC 029.382/2020-3, TC 036.248/2021-5, TC 026.813/2020-3]

Natureza: Relatório de Acompanhamento

Unidades jurisdicionadas: Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Cidadania; Ministério da Economia; Secretaria de Orçamento Federal - MP

Representação legal: não há.

**SUMÁRIO:** 8º RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO ACERCA DOS REFLEXOS DAS MUDANÇAS NAS REGRAS ORÇAMENTÁRIAS E FISCAIS DE 2020 RELATIVAS À PANDEMIA DE COVID-19. CONSOLIDAÇÃO SOBRE A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FISCAL DAS MEDIDAS DE COMBATE À PANDEMIA, OS BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS, CONCEDIDOS E O IMPACTO DESSAS MEDIDAS SOBRE AS RECEITAS E AS DESPESAS PRIMÁRIAS. ENVIO DE INFORMAÇÕES AO CONGRESSO NACIONAL. CRIAÇÃO DE PROCESSO APARTADO PARA AVALIAR A DESCENTRALIZAÇÃO DE RECURSOS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE AO MINISTÉRIO DA DEFESA. CONTINUIDADE DO ACOMPANHAMENTO.

## RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências dos autos até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas, adoto como relatório a instrução da secretaria responsável pela análise do processo, acompanhada de seus anexos (peça 460), a qual contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 461 e 462):

### “1. INTRODUÇÃO

1. Trata-se do 8º 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 e 1.532/2021, 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 soma-se o processo TC 047.592/2020-6, de mesma relatoria, 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.

5. O volume de recursos fiscalizados, que envolve o montante de despesas autorizadas no corrente exercício até 18/8/2021, para enfrentamento da crise provocada pela Covid-19, equivale a R\$ 127,6 bilhões, dos quais foram empenhados R\$ 99 bilhões e R\$ 69,1 bilhões foram efetivamente pagos pela União em 2021. A esses valores ainda se soma o pagamento de R\$ 4,5 bilhões referentes a despesas inscritas em restos a pagar derivados de dotações autorizadas em 2020, também voltadas ao combate à pandemia.

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 Cooperativa.

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 em 2021

#### 2.1.1. Despesas orçamentárias autorizadas no exercício de 2021

8. Durante o exercício de 2021, apenas na União, foram autorizados R\$ 127,6 bilhões em dotações orçamentárias para o combate à pandemia causada pela Covid-19 e a seus efeitos econômicos e sociais. Desses valores, cerca de R\$ 21,7 bilhões derivam da reabertura, na área da saúde, de créditos extraordinários autorizados nos últimos quatro meses do exercício de 2020. As demais dotações (R\$ 105,9 bilhões) foram autorizadas no exercício corrente. Os motivos que levaram à reabertura dos créditos extraordinários na área da saúde são objeto de análise específica no âmbito do TC 016.873/2020-3 (peças 386-387; 399), de mesma relatoria destes autos.

9. No que se refere ao tipo de crédito adicional (inicial, suplementar, especial ou extraordinário), a maior parcela das autorizações orçamentárias deriva de créditos extraordinários, R\$ 125,6 bilhões, o que corresponde a 98,5% das dotações destinadas ao enfrentamento da pandemia em 2021, considerando os dados do Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento do Governo Federal (Siop) até 18/8/2021. Assim, em 2021, repete-se a sistemática de autorizações orçamentárias majoritariamente via créditos extraordinários, também verificada em 2020, mormente justificada pelo recrudescimento da pandemia no atual exercício, impondo a pronta atuação do Estado, no sentido de prestar socorro aos mais vulneráveis e de financiar despesas na área de saúde.

10. Sobre a análise da observância dos requisitos constitucionais para abertura de créditos extraordinários (art. 62, c/c o art. 167, § 6º), a saber, imprevisibilidade, urgência e relevância, imperioso citar que não existe compreensão uníssona acerca da definição dos limites de atuação desta Corte de Contas, como se extrai por exemplo do voto-condutor do Acórdão 1.863/2016-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Bruno Dantas, conforme transcrição que se segue:

‘A matéria sob consulta diz respeito à utilização de medida provisória para abertura de crédito extraordinário com o objetivo de custear despesas imediatas em resposta a desastres. A matéria é de índole essencialmente constitucional, com disciplina específica no art. 62, §1º, inciso I, alínea ‘d’ c/c art. 167, §3º da Carta Maior.

(...)

Conforme consignado pelo Ministro Raimundo Carreiro no voto condutor do Acórdão 1.716/2016-TCU-Plenário, o preenchimento dos requisitos da medida provisória é matéria de competência do Congresso Nacional.

Ocorre que esta Corte de Contas, ao avaliar as Contas de Governo da Presidente da República relativas ao exercício de 2015, incluiu no rol das irregularidades que deram ensejo à oitiva prévia a abertura de créditos extraordinários por meio de medidas provisórias específicas, em aparente desacordo com os requisitos constitucionais pertinentes, conforme itens 9.2.16 e 9.2.17 do Acórdão 1.497/2016-TCU-Plenário.

Conforme debatido na Sessão Plenária Extraordinária de 15/6/2016, na qual se apreciou o supracitado Acórdão, **remanescem dúvidas por parte de membros desta Corte, entre os quais me incluo, sobre a própria competência do Tribunal de Contas da União para apreciar a matéria em questão.** Tal debate, longe de ter se exaurido, será necessariamente travado quando da apreciação definitiva do parecer prévio sobre as Contas de Governo do exercício de 2015.’ (grifos adicionados)

11. Não obstante, convém destacar que foi apresentada representação, de lavra do subprocurador-geral do Ministério Público de Contas junto ao TCU, Lucas Rocha Furtado, a qual deu origem ao TC 034.819/2021-5, de relatoria do ministro Aroldo Cedraz, em que se questiona a regularidade da edição da Medida Provisória 1.062/2021, em face da observância dos requisitos constitucionais para a abertura de créditos extraordinários e de seu reflexo no cumprimento do Teto de Gastos (EC 95/2016). Com efeito, na sobredita representação, haverá exame mais aprofundado acerca da edição da MP 1.062/2021, como também poderão ser analisadas outras nuances das diferentes medidas provisórias abertas para o combate à pandemia em 2021, à luz dos requisitos constitucionais previstos no art. 62, c/c o art. 167, § 3º, da Constituição Federal.

12. Da parcela residual não autorizada por créditos extraordinários, cerca de R\$ 1,3 bilhão derivam de créditos suplementares e especiais e R\$ 621,1 milhões referem-se a créditos iniciais, ou seja, da Lei Orçamentária Anual (LOA) para 2021, Lei 14.144/2021, conforme dados obtidos no Siop.

#### *2.1.1.1. Alocação das dotações em 2021*

13. Em 2021, da dotação autorizada até 18 de agosto, visando ao combate à pandemia e aos seus efeitos (R\$ 127,6 bilhões), grande parcela foi destinada ao custeio do Auxílio Emergencial (R\$ 63,2 bilhões) e ao financiamento de ações na função Saúde (R\$ 47,7 bilhões). Somadas, essas duas despesas correspondem a 86,9% do orçamento alocado ao combate à pandemia no presente exercício.

14. Em seguida, tem-se a despesa com o Benefício Emergencial de Manutenção de Emprego e da Renda (BEM), medida que visa à conservação dos empregos no país, por meio da concessão do citado benefício ao trabalhador, desonerando total ou parcialmente o empregador do pagamento da folha salarial, por meio das possibilidades de suspensão dos contratos de trabalho e de redução proporcional de jornada de trabalho e de salário. Para o custeio do BEM em 2021, foram alocados R\$ 9,98 bilhões.

14. Além desses valores, o Governo Federal alocou R\$ 5 bilhões destinados 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.

15. A orçamentação residual (R\$ 1,65 bilhão) foi destinada a diferentes Pastas ministeriais, com a finalidade de se reforçar a dotação desses órgãos, visando ao enfrentamento da pandemia de Covid-19. Assim, coube ao Ministério da Educação a maior parcela desses recursos (R\$ 1,2 bilhão), seguido do Ministério da Cidadania (R\$ 214,4 milhões), do Ministério da Defesa (R\$ 90,7 milhões), do Ministério da Economia (R\$ 81,3 milhões) e do Ministério da Justiça (R\$ 49,6 milhões).

#### *2.1.1.2. Distribuição das dotações voltadas ao combate à pandemia em 2020 e 2021*

16. A fim de evidenciar todo o montante de recursos alocados pela União ao combate à pandemia e a seus efeitos, foram agregadas as despesas realizadas em 2020 e aquelas autorizadas em 2021.

17. No que tange às despesas autorizadas no exercício de 2020, 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.

18. No que se refere ao exercício de 2021, foram consideradas todas as despesas autorizadas até 18/8/2021, independentemente da execução, uma vez que os referidos gastos constam das estimativas de gastos da União em 2021 e, sobretudo, foram autorizados visando ao urgente enfrentamento da pandemia.

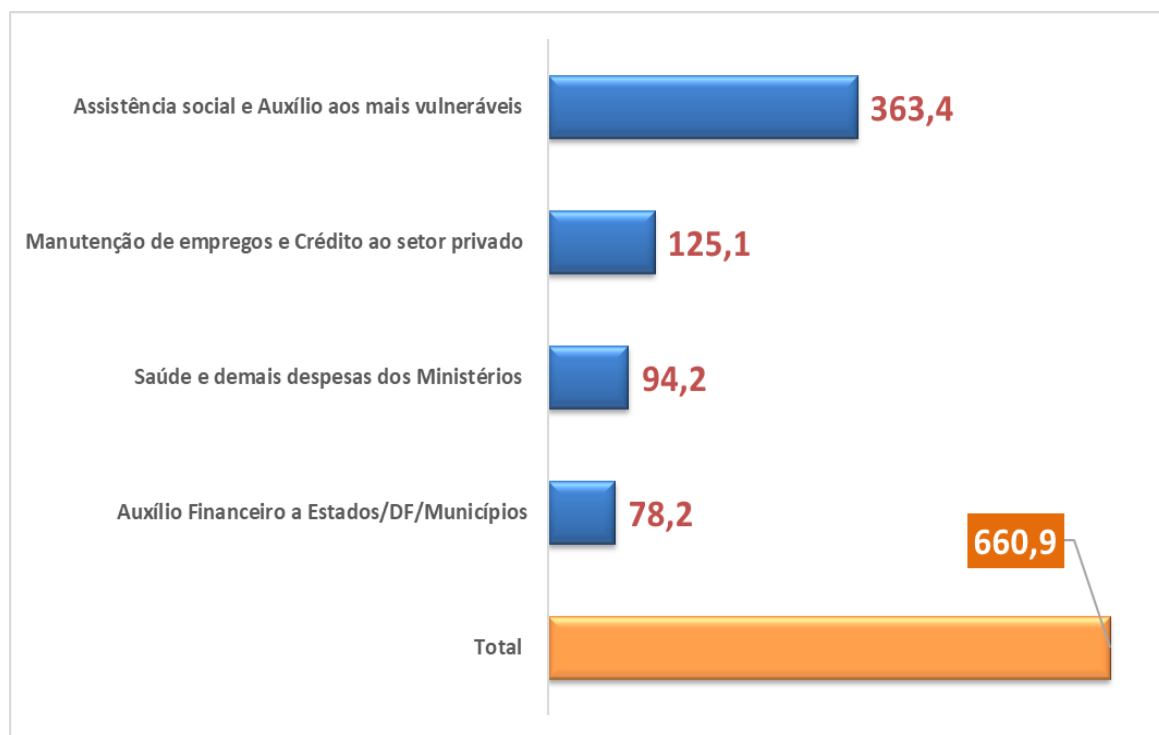
19. Considerando a sobredita metodologia, em 2020, a despesa efetivamente realizada alcançou a monta de R\$ 533,3 bilhões (sendo R\$ 540,15 bilhões empenhados em 2020 e deduzidos R\$ 6,85 bilhões, referentes aos cancelamentos de restos a pagar ocorridos em 2021).

20. Esse valor se soma aos R\$ 127,6 bilhões autorizados no presente exercício, perfazendo o total de R\$ 660,9 bilhões em despesas orçamentárias especificamente direcionadas ao enfrentamento da pandemia e a seus efeitos.

21. 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 sete 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 em 2020 e 2021\***

R\$ bilhões



Fontes: Siop e Tesouro Gerencial - Posição 18/8/2021. Memória de cálculo constante do Anexo I.

22. 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

23. Ao primeiro grupo, que abarca as dotações relacionadas às despesas com assistência social e demais auxílios aos mais vulneráveis, foram alocados R\$ 363,4 bilhões, dos quais R\$ 299,9 bilhões

se referem a despesas empenhadas em 2020, e R\$ 63,4 bilhões atinentes à orçamentação autorizada em 2021.

24. Nesse grande grupo, inserem-se as seguintes dotações; i) Programa Auxílio Emergencial (PAE) (R\$ 358,5 bilhões); ii) Proteção Social e ampliação do Programa Bolsa Família (R\$ 4 bilhões); e iii) Transferência de Recursos para a Conta de Desenvolvimento Energético (R\$ 0,9 bilhão).

**Tabela 1 - Recursos alocados a ações na área de assistência social e auxílio aos mais vulneráveis**

R\$ bilhões

DESPESAS	2020* (a)	2021** (b)	2020 e 2021 (a) + (b)
Auxílio Emergencial de Proteção Social	295,2	63,2	358,5
Proteção Social no âmbito do SUAS e Ampliação do Bolsa Família	3,8	0,2	4,0
Transferência de Recursos para a CDE	0,9	0,0	0,9
<b>Total</b>	<b>299,9</b>	<b>63,4</b>	<b>363,4</b>

Fontes: Tesouro Gerencial e Siop (Posição: 18/8/2021) - Memória de Cálculo constante do Anexo I. \*Empenhos, deduzidos dos cancelamentos de RAP até 18/8/2021) \*\* Dotações autorizadas em 2021.

25. Como se extrai da tabela anterior, as despesas com o custeio do PAE somam R\$ 358,5 bilhões entre 2020 e 2021, constituindo o gasto mais representativo no enfrentamento à pandemia e a seus efeitos. Esse montante corresponde a 54,2% do total de despesas (R\$ 660,9 bilhões).

26. 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.

27. O segundo subgrupo totaliza R\$ 4 bilhões, no qual se inserem as despesas destinadas à proteção social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social-Suas (R\$ 3,5 bilhões, dos quais R\$ 3,3 bilhões se referem ao exercício de 2020 e R\$ 208,4 milhões, a 2021). De forma residual, em 2020, ainda foram destinados R\$ 160 milhões, visando ao pagamento de auxílio emergencial às Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPIs), decorrente da Lei 14.018/2020. Somam-se a esses valores R\$ 369,3 milhões destinados à ampliação do programa Bolsa Família, ocorrida em 2020.

28. 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 milhões. Essa despesa foi autorizada somente no exercício de 2020, não havendo previsão de gasto dessa natureza no corrente exercício, especificamente destinado ao enfrentamento da pandemia.

Manutenção de empregos e crédito ao setor privado

29. O grupo ‘Manutenção de empregos e crédito ao setor privado’ responde por 20,6% de todos os gastos com a pandemia. Em 2020, foram empenhados R\$ 110,1 bilhões, enquanto, em 2021, foram alocados mais R\$ 15 bilhões visando custear políticas públicas emergenciais de manutenção de empregos e de contenção dos impactos da pandemia de Covid-19 no mercado de crédito, como se verifica na tabela que se segue:

**Tabela 2 - Manutenção de empregos e ao crédito ao setor privado**

R\$ bilhões

DESPESAS	2020* (a)	2021** (b)	2020 e 2021 (a) + (b)
Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda	35,2	10,0	45,2
Pronampe	38,1	5,0	43,1
FGC para Micro, Pequenas e Médias Empresas	20,0	0,0	20,0
Concessão de Financiamentos para o Pagamento da Folha Salarial	6,8	0,0	6,8
PEAC - Maquininhas	5,0	0,0	5,0
Financiamento da Infraestrutura Turística	5,0	0,0	5,0
<b>Total</b>	<b>110,1</b>	<b>15,0</b>	<b>125,1</b>

Fonte: Tesouro Gerencial e Siop (Posição: 18/8/2021) - Memória de Cálculo constante do Anexo I. \*Empenhos, deduzidos dos cancelamentos de RAP até 18/8/2021) \*\* Dotações autorizadas em 2021.

30. O primeiro e mais representativo dispêndio contido nesse grupo refere-se ao BEM, cujas despesas entre 2020 e 2021 são da ordem de R\$ 45,2 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. Assim, foram realizados R\$ 35,2 bilhões em 2020 (já deduzidos os cancelamentos de restos a pagar). Para 2021, foram alocados mais R\$ 10 bilhões.

31. Ainda sobre as despesas do BEM, convém assinalar que, ao final do exercício de 2020, o Ministério da Economia inscreveu R\$ 8 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 será analisado com a devida profundidade no âmbito do TC 047.592/2020-6, de relatoria do ministro Bruno Dantas. Registre-se que o mencionado processo ainda examina a regularidade da inscrição das demais despesas em restos a pagar, cujas dotações derivam autorizações visando ao combate à pandemia em 2020.

32. A segunda despesa mais vultosa deste grande grupo se refere 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 2021, já foram destinados R\$ 43,1 bilhões, sendo R\$ 38,1 bilhões em 2020 e R\$ 5 bilhões em 2021.

33. 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.

34. 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 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, no rol de ações que visam ao enfrentamento à pandemia e a seus efeitos.

35. Complementam esse grande grupo o Programa Emergencial de Suporte a Empregos (Pese), o Peac-Maquinhinhas 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\$ 5 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

36. 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 2021, as despesas na função Saúde já somam R\$ 89,7 bilhões.

37. As nomeadas demais despesas dos Ministérios envolvidos no combate à pandemia respondem por R\$ 4,5 bilhões e estão distribuídas entre diferentes Pastas ministeriais que atuam no combate à pandemia.

**Tabela 3 - Saúde e demais despesas dos ministérios**

R\$ bilhões

DESPESAS	2020* (a)	2021** (b)	2020 e 2021 (a) + (b)
Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública	42,0	47,7	89,7
Demais despesas dos Ministérios voltadas ao combate à pandemia	3,0	1,4	4,5
<b>Total</b>	<b>45,0</b>	<b>49,2</b>	<b>94,2</b>

Fontes: Tesouro Gerencial e Siop (Posição: 18/8/2021) - Memória de Cálculo constante do Anexo I. \*Empenhos, deduzidos dos cancelamentos de RAP até 18/8/2021) \*\* Dotações autorizadas em 2021.

38. Especificamente no que tange às despesas na função Saúde, o valor de R\$ 42 bilhões executado em 2020 se refere ao montante empenhado, deduzido dos cancelamentos de restos a pagar. Já o valor referente a 2021 se refere às dotações autorizadas no corrente exercício (R\$ 26,1 bilhões) e à reabertura de créditos extraordinários abertos nos quatro últimos meses de 2020 e não empenhados naquele ano (R\$ 21,6 bilhões).

39. Significativa parcela da despesa na função Saúde em 2021 foi destinada à aquisição, produção e distribuição de vacinas (R\$ 30 bilhões), conforme destinação informada nas exposições de motivos que acompanharam as Medidas Provisórias 1.004/2020, 1.015/2020 e 1.048/2020. Os demais valores se referem ao custeio de despesas diretamente afetas ao enfrentamento da pandemia, como por exemplo: gastos com funcionamento de leitos hospitalares, com atendimento de pacientes da Covid-19; aquisição de medicamentos, insumos e equipamentos hospitalares; aquisição de testes e exames para diagnósticos e outros.

40. No que se refere à complementação do orçamento das demais Pastas ministeriais que atuam no enfrentamento da pandemia, entre 2020 e 2021, foram alocados R\$ 4,5 bilhões, dos quais R\$ 2,6 bilhões destinaram-se ao Ministério da Educação, R\$ 700,2 milhões, ao Ministério da Defesa e R\$ 449,0 milhões, ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações.

41. Convém ressaltar que boa parcela dos recursos alocados na função Saúde não é executada diretamente pela União, sendo transferida aos entes subnacionais, com a finalidade de reforçar os orçamentos de estados e municípios, visando ao enfrentamento da pandemia, como se verá no tópico seguinte.

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

42. O quarto grupo refere-se aos auxílios financeiros aos entes subnacionais, todos realizados em 2020, não se estendendo ao exercício de 2021. Com efeito, foram repassados R\$ 78,2 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); e Lei 14.017/2020 (R\$ 3 bilhões).

43. O detalhamento dessas medidas já foi explicitado nos sete 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.

**2.1.1.3. Execução das despesas orçamentárias em 2021**

44. Preliminarmente, deve-se dizer que a execução orçamentária e financeira das dotações destinadas ao enfrentamento da pandemia em 2020 já foi apresentada de forma pormenorizada no sétimo relatório do presente acompanhamento. Sinteticamente, em 2020 foram empenhados R\$ 540 bilhões, dos quais R\$ 524 bilhões foram pagos, resultando em inscrição de R\$ 16,1 bilhões em restos a pagar.

45. Especificamente em relação a 2021, a tabela a seguir evidencia a execução da despesa no corrente ano, seguindo a lógica da segregação das despesas em quatro grandes grupos.

**Tabela 4 - Execução da despesa em 2021**

R\$ bilhões

DESPESAS	DOTAÇÃO ATUALIZADA	EMPENHADO	PAGO	RESTOS A PAGAR PAGOS	PAGAMENTOS TOTAIS
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e) = (c) + (d)
<b>1. Assistência social e auxílio aos mais vulneráveis</b>	<b>63,4</b>	<b>46,1</b>	<b>38,1</b>	<b>1,1</b>	<b>39,3</b>
1.1 Auxílio Emergencial de Proteção Social	63,2	46,0	38,1	0,9	39,0
1.2 Transferência de Recursos para a CDE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1.3 Proteção Social e Ampliação do Bolsa Família	0,2	0,0	0,0	0,3	0,3
<b>2. Saúde e demais despesas dos Ministérios</b>	<b>49,2</b>	<b>37,9</b>	<b>20,3</b>	<b>2,2</b>	<b>22,5</b>
2.1 Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública	47,7	36,7	19,8	1,8	21,6
2.2 Demais despesas dos Ministérios voltadas ao combate à pandemia	1,4	1,2	0,5	0,4	0,9
<b>3. Manut. de empregos e crédito ao setor privado</b>	<b>15,0</b>	<b>15,0</b>	<b>10,6</b>	<b>1,1</b>	<b>11,8</b>
3.1 Concessão de Financiamentos para o Pagamento da Folha Salarial	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3.2 Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda	10,0	10,0	5,6	0,7	6,3
3.3 Pronampe	5,0	5,0	5,0	0,0	5,0
3.4 FGC para Micro, Pequenas e Médias Empresas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3.5 Financiamento da Infraestrutura Turística	0,0	0,0	0,0	0,5	0,5
3.6 Programa Emergencial de Acesso a Crédito (PEAC) - Maquininhas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>3. Auxílio a Estados/DF/Municípios</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
3.1 LC 173/2020	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3.2 Compensação à queda de arrecadação dos Fundos de Participação	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3.3 Apoio emergencial para o setor cultural	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Total Geral</b>	<b>127,6</b>	<b>99,0</b>	<b>69,1</b>	<b>4,5</b>	<b>73,6</b>

Fonte: Siop Acesso Público - Posição 18/8/2021.

46. Verifica-se que, do total das dotações autorizadas pela União em 2021, visando ao combate à pandemia e aos efeitos dela decorrentes (R\$ 127,6 bilhões), foram empenhados cerca de R\$ 99 bilhões (77,6% do total) e pagos R\$ 69,1 bilhões (54,1% do valor empenhado). Do valor inscrito em restos a pagar ao final do exercício de 2020 (R\$ 16 bilhões), foram pagos R\$ 4,5 bilhões. Com efeito, até 18/8/2021, foi pago de despesas relacionadas ao combate à pandemia o montante de R\$ 73,6 bilhões (somatório dos pagamentos de despesas do exercício e de restos a pagar).

47. Frise-se que o acompanhamento pormenorizado da execução de restos a pagar decorrentes de dotações autorizadas visando ao enfrentamento da pandemia está sendo empreendido no âmbito do TC 047.592/2020-6, de relatoria do ministro Bruno Dantas. Não obstante, no Anexo II deste relatório, encontra-se o detalhamento das despesas inscritas em restos a pagar ao final de 2020, os respectivos montantes cancelados e os valores pagos.

48. Considerando que o valor pago no exercício de 2020 foi de R\$ 524 bilhões e que em 2021 já foram pagos R\$ 73,6 bilhões, conclui-se que a pandemia de Covid-19 já custou R\$ 597,6 bilhões aos cofres da União, até o dia 18/8/2021, apenas no que se refere à execução de despesas orçamentárias, não se incluindo, portanto, redução da arrecadação de receitas.

49. Cotejando-se as despesas destinadas ao combate à pandemia no exercício de 2021 e os demais gastos do Governo Central, há projeção de resultado primário deficitário da ordem de R\$ 155,4



bilhões, conforme o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) referente ao 3º bimestre de 2021 (peça 427).

50. Consoante a Tabela 17, constante da Nota para a Imprensa de 31/8/2021, emitida pelo Banco Central do Brasil (peça 428), a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), que, em dezembro de 2020, era R\$ 6.615,8 bilhões alcançou, em julho de 2021, o montante de R\$ 6.797,9 bilhões. Não obstante o crescimento nominal da dívida pública, a DGBB reduziu-se de 88,8% do PIB (dezembro de 2020), para 83,8% do PIB (em julho de 2021). Esse recuo na relação dívida/PIB decorre sobretudo do crescimento do PIB acumulado nos últimos doze meses.

51. 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 três edições no presente exercício, todas de relatoria do ministro Aroldo Cedraz (Acórdão 1.931/2021-TCU-Plenário - 1º bimestre, TC 015.468/2021-6 - 2º bimestre e TC 028.150/2021-0 - 3º bimestre).

52. 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.

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

53. Como sobredito, 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'. 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.

54. Assim, em 2020, além dos R\$ 78,2 bilhões derivados da LC 173/2020, da Lei 14.017/2020 e da Lei 14.041/2020, outros R\$ 35,2 bilhões foram transferidos aos entes subnacionais no combate à pandemia, totalizando R\$ 113,4 bilhões. Em 2021, foram transferidos R\$ 8 bilhões.

55. Com efeito, entre 2020 e 2021 (até 18 de agosto), foram repassados R\$ 121,5 bilhões a estados, Distrito Federal e municípios, especificamente visando ao enfrentamento da pandemia e seus efeitos.

**Tabela 5 - Valores repassados aos entes subnacionais entre 2020 e 2021, visando ao combate à pandemia e seus efeitos**

R\$ bilhões

Ente	Despesa	2020 (a)	2021 (b)	2020 e 2021 (a) + (b)
<b>Estados e Distrito Federal</b>	Auxílio Financeiro (LC 173/2020, MP 938/2020 e Lei Aldir Blanc)	45,9	-	45,9
	Saúde - Transferências fundo a fundo	9,0	3,1	12,0
	Assistência Social - Transferências fundo a fundo	0,2	-	0,2
	Educação e Outros	0,3	0,1	0,4
	<b>Total Estados e DF (I)</b>	<b>55,3</b>	<b>3,2</b>	<b>58,5</b>
<b>Municípios</b>	Auxílio Financeiro (LC 173/2020, MP 938/2020 e Lei Aldir Blanc)	32,4	-	32,4
	Saúde - Transferências fundo a fundo	23,1	4,8	27,9
	Assistência Social - Transferências fundo a fundo	2,4	0,0	2,4
	Educação	0,2	0,1	0,3
	<b>Total Municípios (II)</b>	<b>58,2</b>	<b>4,9</b>	<b>63,0</b>
<b>Total estados, DF e municípios (III) = (I) + (II)</b>		<b>113,5</b>	<b>8,0</b>	<b>121,5</b>

Fonte: Siop - Posição 18/8/2021. \*Para esta consulta, foram considerados os valores efetivamente

pagos em 2020 e 2021, e não os valores empenhados, como adotado nas tabelas precedentes.

56. Como se observa, os R\$ 121,5 bilhões repassados aos entes subnacionais foram distribuídos da seguinte forma: R\$ 58,5 bilhões destinados aos estados e ao Distrito Federal e R\$ 63 bilhões, aos municípios. O detalhamento desses valores encontra-se no Anexo III deste relatório.

57. 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.

58. 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.

59. 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.

## 2.2. Concessão do Programa Auxílio Emergencial e seu reflexo sobre as regras fiscais em 2021

### 2.2.1. Contextualização do PAE

60. O Programa Auxílio Emergencial consiste em medida excepcionalmente instituída pela União, para combater os efeitos sociais e econômicos derivados da pandemia de Covid-19. Implementado em meados de 2020, a partir da edição da Lei 13.982/2020, o PAE visa à transferência direta de renda àqueles em situação de vulnerabilidade.

61. Ainda no ano de 2020, o PAE foi renovado, sendo implementados aperfeiçoamentos na sistemática de pagamentos, valor *per capita* pago e no rol de beneficiários. Essas alterações foram materializadas a partir da edição da Medida Provisória 1.000/2020.

62. Em 2021, em face do recrudescimento da pandemia, e conseqüentemente, o aprofundamento dos efeitos negativos sobre as populações mais vulneráveis, foram instituídas novas parcelas do referido auxílio. Assim, por meio da MP 1.039/2021, foi concedida nova rodada do PAE, estabelecendo o pagamento de quatro parcelas em 2021, as quais se esgotaram no mês de julho do corrente ano. Posteriormente, em 5/7/2021, por meio da edição do Decreto 10.740/2021, o Poder Executivo federal prorrogou o PAE, concedendo três parcelas adicionais do multicitado auxílio.

63. Dessa maneira, em 2021, a concessão do PAE, incluindo-se os custos de operacionalização desses pagamentos, foi lastreada pelas seguintes dotações orçamentárias, autorizadas pelas MPs 1.037/2021, 1.038/2021 e 1.056/2021, veiculando créditos extraordinários nos montantes de R\$ 42,6 bilhões, R\$ 0,4 bilhão e R\$ 20,3 bilhões, respectivamente.

64. Nota-se, portanto, que foram destinados R\$ 63,2 bilhões à operacionalização/concessão do PAE em 2021. Como analisado na 7ª edição do presente acompanhamento, a Emenda Constitucional 109, promulgada em 15/3/2021, estabeleceu tratamento diferenciado para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial para enfrentar as conseqüências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19.

65. Especificamente em seu art. 3º, a EC 109/2021, excluiu, até o limite de R\$ 44 bilhões, as despesas primárias destinadas à concessão do PAE, 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):

Art. 3º Durante o exercício financeiro de 2021, a proposição legislativa com o propósito exclusivo

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.

§ 1º As despesas decorrentes da concessão do auxílio referido no caput deste artigo realizadas no exercício financeiro de 2021 não são consideradas, **até o limite de R\$ 44.000.000.000,00 (quarenta e quatro bilhões de reais), para fins de:**

I - **apuração da meta de resultado primário** estabelecida no caput do art. 2º da Lei 14.116, de 31 de dezembro de 2020;

II - **limite para despesas primárias estabelecido no inciso I do caput do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.** (grifos adicionados)

66. De forma complementar, a EC 109/2020 estabeleceu, nos §§ 3º e 4º, que a aludida despesa deveria ser atendida por meio de crédito extraordinário, ainda que essa dotação excepcional não atendessem aos requisitos constitucionais da relevância, imprevisibilidade e urgência, previstos no § 3º do art. 167 da Constituição Federal.

67. Cotejando-se as dotações consignadas ao PAE em 2021 e o montante de despesas excepcionadas da apuração da meta de resultado primário estabelecida pela LDO 2021 e do cômputo do Teto de Gastos, verifica-se que, até 18/8/2021, havia excesso de R\$ 18,8 bilhões em relação ao valor estabelecido pela EC 109/2021.

68. Esse montante autorizado de despesas destinadas ao PAE 2021 e que supera o limite de R\$ 44 bilhões estabelecido pela EC 109/2021, enseja diferentes reflexos sobre as regras fiscais vigentes no corrente ano, notadamente sobre a apuração da meta de resultado primário e sobre o Teto de Gastos.

69. Nesse sentido, de plano, exsurtem os principais questionamentos: i) a parcela que supera os R\$ 44 bilhões seria computada nos limites de despesas primárias estabelecido pelo Teto de Gastos e/ou sensibilizaria a meta de resultado primário estabelecida pela LDO 2021?

70. Com a finalidade de subsidiar a análise desta Corte de Contas, a equipe técnica expediu diligência ao Ministério da Economia (Ofício 39693/2021-TCU/Seproc, peças 381 e 384), órgão responsável pela elaboração do demonstrativo do montante das despesas primárias pagas e das demais operações que afetaram o resultado primário no que se refere aos limites estabelecidos no § 1º do art. 107 do ADCT (Teto de Gastos). Cabe ainda ao Ministério da Economia a evidenciação do resultado primário obtido no exercício, conforme dispõe o art. 152 da Lei 14.116/2020. Assim, foram realizados os seguintes questionamentos àquela Pasta ministerial (peça 381, p. 3):

Considerando as normas do Direito Financeiro vigentes em 2021 e que o somatório das dotações autorizadas pelas MPs 1.037 e 1.056, ambas de 2021, supera o montante previsto no art. 3º, § 1º, caput, *in fine*, da EC 109/2021, informe:

d.1. A parcela de dotações orçamentárias destinada ao custeio do PAER 2021 e as respectivas despesas primárias realizadas que excederem o montante previsto no art. 3º, § 1º, caput, *in fine*, da EC 109/2021 serão computadas no limite de despesas primárias da União de que trata o art. 107 do ADCT? Informar as razões de fato e de direito que lastreiam a resposta, como também encaminhar notas técnicas, pareceres jurídicos e outros documentos, se houver, que auxiliem no deslinde desta questão;

d.2. A parcela das despesas primárias pagas destinadas ao custeio do PAER 2021 que excederem o montante previsto no art. 3º, § 1º, *in fine*, da EC 109/2021 será considerada para fins de cumprimento da meta de resultado primário estabelecida no caput do art. 2º da LDO 2021? Informar as razões de fato e de direito que lastreiam a resposta, como também encaminhar notas técnicas, pareceres jurídicos e outros documentos, se houver, que auxiliem no deslinde desta questão; e

d.3. Sob a ótica do órgão de assessoramento jurídico dessa Pasta ministerial, a exclusão do montante de R\$ 44,0 bilhões do Teto de Gastos e da meta de resultado primário positivada na novel

EC 109/2021 poderia ser entendida como um limite máximo, para fins de não sensibilização dessas duas regras fiscais, de forma que qualquer parcela que exceda o montante previsto no art. 3º, § 1º, caput, *in fine* dessa emenda à Constituição deva ser devidamente computada para fins de cumprimento do Teto de Gastos e da meta de resultado primário definida pela LDO 2021? Especificamente em relação ao Teto de Gastos, as dotações autorizadas por crédito extraordinário para o custeio do PAER 2021, observados os requisitos constitucionais previstos no art. 62, combinado com o art. 167, § 3º, da Carta Magna, poderiam ser excluídas do cômputo do limite de despesas primárias estabelecido pelo art. 107 do ADCT, sem representar uma afronta ao disposto no art. 3º, § 1º, inciso I, da EC 109/2021, mesmo que haja extrapolação do valor de R\$ 44,0 bilhões? (grifos no original)

71. As informações encaminhadas pelo Ministério da Economia, concernentes aos sobreditos questionamentos, foram consignadas na Nota Técnica SEI 35251/2021/ME (peça 395), que abarcou a manifestação da Pasta ministerial sobre os itens 'd.1' e 'd.2', e no Parecer SEI 11433/2021/ME (peça 394), o qual tratou do item 'd.3' da diligência.

72. Coube à Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento (Seto) a manifestação acerca dos itens 'd.1' e 'd.2'. Nesse rumo, sobre o impacto no Teto de Gastos, a secretaria esclarece que (peça 395, p. 1):

2. O art. 107, § 6º, inciso II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), estabelece que os créditos extraordinários a que se refere § 3º do art. 167 da Constituição Federal estão excetuados do cômputo do Teto de Gastos. As Medidas Provisórias (MPV) 1.037, de 18 de março de 2021, e 1.056, de 5 de julho de 2021, abrem créditos extraordinários. Portanto, por força do art. 107, § 6º, inciso II, do ADCT, não devem ser computadas nos limites de despesas primárias da União de que trata o mesmo art. 107 do ADCT, assim como todos os créditos extraordinários. (grifos adicionados)

73. Complementarmente, no que se refere à apuração da meta de resultado primário para 2021, estabelecido pela Lei 14.116/2020 (déficit primário de R\$ 247,1 bilhões) a Seto esclarece que (peça 395, p. 2):

3. As MPVs 1037/2021 e 1056/2021 abrem créditos extraordinários destinados ao pagamento do Auxílio Emergencial nos montantes de R\$ 42.575,6 milhões e R\$ 20.272,3 milhões, respectivamente, totalizando R\$ 62.847,9 milhões para atendimento desse benefício. Desse total, por força do limite instituído pelo art. 3º, § 1º, da Emenda Constitucional (EC) 109, de 15 de março de 2021, R\$ 44 bilhões não foram considerados para fins de apuração da meta de resultado primário estabelecida no caput do art. 2º da Lei 14.116, de 31 de dezembro de 2020, Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021, LDO-2021. A parcela restante, de R\$ 18.847,9 milhões, foi computada normalmente para fins de aferição do cumprimento da meta de resultado primário. (grifos adicionados)

74. Informa, ainda, que tal lógica foi adotada e publicizada nos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias da União de 2021, referentes aos 2º e 3º bimestres. Nesses relatórios, o cômputo é obtido pela seguinte metodologia (peça 395, p. 2):

5. (...) a meta de resultado primário para o presente exercício é obtida pelo valor da meta constante do caput do art. 2º da LDO-2021, abatido das despesas decorrentes do Auxílio Emergencial, até o limite de R\$ 44 bilhões, conforme EC 109/2021, e dos créditos extraordinários abertos em 2021 voltados às despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde, ASPS, nos termos da Lei Complementar 141, de 13 de janeiro de 2012, desde que identificadas em categoria de programação específica de enfrentamento à pandemia, ao Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, Pronampe, e ao Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, em decorrência da Lei 14.143/2021.

75. Especificamente no que se refere ao Auxílio Emergencial em 2021, informa que a MP 1.037/2021, que abre crédito para no montante de R\$ 42.575,6 milhões, 'está excetuada do cômputo da despesa, tanto para fins da aferição do cumprimento da meta de resultado primário, como do Teto de Gastos, por força da EC 109/2021' (peça 395, p. 2). Adicionalmente, explica que

a ‘parcela de R\$ 1.424,4 milhões da MPV 1.056/2021 (...) também está excetuada do cômputo da despesa, tanto para fins da aferição do cumprimento da meta de resultado primário, como do Teto de Gastos, por força da EC 109/2021’ (peça 395, p. 2).

76. Com efeito, a ‘parcela restante da MPV 1056/2021, que excede o limite de R\$ 44 bilhões, nomeadamente, de R\$ 18.847,9 milhões, segue a regra geral dos créditos extraordinários, isto é, está excetuada do Teto de Gastos, por força do art. 107, § 6º, inciso II’. Porém, essa parcela é computada ‘normalmente para fins de aferição do cumprimento da meta de resultado primário’ (peça 395, p. 2-3).

77. Superada a apresentação da manifestação da Seto acerca dos efeitos práticos da concessão do Auxílio Emergencial sobre as duas principais regras fiscais do país, Teto de Gastos e meta de resultado primário (itens ‘d.1’ e ‘d.2’), passa-se a apresentar a manifestação do Ministério da Economia, a partir da perspectiva jurídica da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), no que tange às disposições constitucionais estabelecidas pela EC 95/2016 e pela EC 109/2021, mormente no que se refere ao eventual impacto das despesas com Auxílio Emergencial no Teto de Gastos de 2021 (item ‘d.3’ do ofício de requisição).

78. Consoante o Parecer SEI 11433/2021/ME (peça 394), as dotações autorizadas por crédito extraordinário para o custeio do Auxílio Emergencial 2021, mesmo que extrapolem o montante de R\$ 44 bilhões, estão dispensadas do cômputo do limite de despesas primárias (Teto de Gastos) estabelecido pelo art. 107 do ADCT, ‘sem representar uma afronta ao disposto no art. 3º, § 1º, inciso I, da EC 109/2021’ (peça 394, p. 6).

79. Essa conclusão deriva de uma análise empreendida pela PGFN, que coteja os arts. 62 e 167, § 3º, da CF/1988, 107 do ADCT e 3º da EC 109/2021. Os principais trechos do documento de lavra daquele órgão de assessoria jurídica são transcritos a seguir (peça 394, p. 3-5):

7. Destaque-se que, dentre outras despesas primárias, **foi excepcionada a abertura de créditos extraordinários do teto estabelecido no Novo Regime Fiscal**, ressaltando-se que a abertura do crédito se dará, no caso da União, por Medida Provisória, com remessa imediata ao Poder Legislativo para que seja submetida ao rito de conversão em Lei.

8. Pode-se inferir, então, que **os créditos extraordinários, a despeito de poderem ser qualificados como despesas primárias, não são contabilizados para efeito de atingimento do teto de gastos prescrito pelo Novo Regime Fiscal.**

(...)

10. No início do exercício financeiro seguinte, foi proposta e promulgada, em curtíssimo lapso temporal, a Emenda Constitucional 109/2021, que estabeleceu em seu art. 3º e § 1º, relativamente ao auxílio emergencial residual, **a dispensa de observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesas, até o limite de R\$ 44.000.000.000,00 (quarenta e quatro bilhões de reais), para fins de apuração da meta de resultado primário e do limite para despesas primárias.**

11. Nesses termos, considerando-se o prazo provável de arrefecimento da crise de saúde pública e de seus efeitos, estabeleceu-se essa estimativa de gastos a serem dispendidos e, nos termos do art. 3º, §4º da Emenda Constitucional 109/2021, **dispensou-se, quanto à matéria, o cumprimento dos requisitos de imprevisibilidade e urgência dispostos no 3º do art. 167 da Constituição Federal.**

12. A interpretação jurídica que se extrai do texto normativo é exatamente que, verificada a persistência da situação de calamidade pública, **dispensou-se, até o limite de R\$ 44.000.000.000,00 (quarenta e quatro bilhões de reais), o cumprimento dos requisitos de imprevisibilidade e urgência para a abertura de créditos extraordinários, tornando sucinto o processo de justificação das medidas provisórias com essa finalidade.**

(...)

14. Nota-se, assim, a existência de duas espécies de Medidas Provisórias para a abertura de créditos

extraordinários, as que dependem do atendimento dos requisitos de imprevisibilidade e urgência do art. 167, § 3º, da Carta Magna e aquelas tratadas pelo art. 3º, § 4º da Emenda Constitucional 109/2021. 15. Dessa forma, efetivamente, eventual crédito extraordinário aprovado acima do limite de R\$ 44.000.000.000,00 (quarenta e quatro bilhões de reais), deve observar de forma estrita os requisitos de imprevisibilidade e urgência para efeito de concessão de auxílio emergencial residual, que vise o enfrentamento das consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19.

(...)

21. Ademais, **em relação à meta de resultado primário**, mesmo nos casos dos créditos extraordinários aprovados em montantes superiores ao valor estipulado no art. 3º da EC 109/2021, **observa-se que não ocorreu o seu abatimento, restando computada normalmente para fins de aferição de seu cumprimento.**

22. Dessa forma, ainda que se tenha extrapolado o montante de R\$ 44.000.000.000,00 (quarenta e quatro bilhões de reais) inicialmente previsto para as despesas com o auxílio emergencial residual, **em decorrência da renovação de situação de imprevisibilidade e urgência que demandou dispêndio adicional de recursos públicos além daquele inicialmente estimado para a situação sanitária, observa-se que, nos termos acima descritos, a aprovação do crédito extraordinário independe da indicação prévia de recursos ou observância do teto de gastos decorrente do Novo Regime Fiscal para ser aprovada.** (grifos e destaques contidos no original)

80. Como se extrai da sobredita manifestação, a PGFN entende que a abertura de créditos extraordinários, visando ao custeio do Auxílio Emergencial no exercício de 2021 em patamares superiores a R\$ 44 bilhões, desde que atendidos os requisitos constitucionais da imprevisibilidade, urgência e relevância (art. 167, § 3º c/c o art. 62), não contrasta com o disposto no art. 3º da EC 109/2021, como também não enseja a contabilização dessas despesas primárias no Teto de Gastos (EC 95/2016).

81. Não obstante, a parcela que exceder o limite de R\$ 44 bilhões definido no art. 3º da EC 109/2021 deverá ser apurada para fins de cumprimento da meta de resultado primário definida na Lei 14.116/2020, LDO 2021.

#### 2.2.2. Análise do PAE

82. A opinião desta equipe técnica é convergente ao entendimento manifestado pelo Ministério da Economia, no que se refere ao impacto das despesas com Auxílio Emergencial em 2021, seja em relação à apuração da meta de resultado primário, seja em relação a não contabilização das despesas autorizadas pelas MPs 1.037/2021, 1.038/2021 e 1.062/2021 no Teto de Gastos.

83. Assiste razão à PGFN, ao mencionar que o art. 3º, § 1º, inciso I, da EC 109/2021 excluiu as despesas decorrentes do Auxílio Emergencial 2021 da apuração da meta de resultado primário estabelecida pela LDO 2021 (déficit primário de R\$ 247,1 bilhões para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social), até o limite de R\$ 44 bilhões. Isso porque o citado dispositivo constitucional estabeleceu a dedução desses valores da apuração da meta de resultado primário do corrente exercício.

84. Com efeito, a parcela da despesa destinada ao custeio do Auxílio Emergencial 2021 que exceder o valor de R\$ 44 bilhões deverá ser apurada para fins de cumprimento da meta de resultado primário para 2021, como já ocorreu no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) referente ao 3º bimestre de 2021 (peça 427), uma vez que inexistia previsão legal para exclusão do valor que superar o limite estabelecido pelo art. 3º, § 1º, inciso I, da EC 109/2021.

85. Por outro lado, as dotações orçamentárias veiculadas destinadas ao custeio do PAE, as quais foram autorizadas por créditos extraordinários, e as respectivas despesas executadas, estão integralmente excluídas do cômputo do Teto de Gastos. Assim, não há que se computar a parcela que exceder o montante de R\$ 44 bilhões no limite estabelecido pela EC 95/2016. Isso porque tais dotações foram autorizadas por meio de créditos extraordinários, observando-se os requisitos da imprevisibilidade, urgência e relevância, o que enseja a exclusão de tais despesas do cômputo do Teto de Gastos, por força do disposto no art. 107, § 6º, inciso II, do ADCT.

86. Do ponto de vista jurídico-constitucional, a MP 1.037/2021, que veicula R\$ 42,6 bilhões, de plano já estaria excluída do Teto de Gastos, por se enquadrar no limite previsto no art. 3º da EC 109/2021, independentemente do atendimento dos requisitos da imprevisibilidade e urgência (§ 1º, inciso II, c/c o § 4º).

87. A parcela adicional destinada ao PAE, veiculada pela MP 1.056/2021, cujo somatório das demais dotações destinadas para o mesmo fim supera o limite de R\$ 44 bilhões, foi autorizada mediante a abertura de créditos extraordinários, observando-se os requisitos constitucionais estabelecidos pelo art. 167, § 3º, da Constituição Federal, regra geral para a abertura dessa orçamentação excepcional. As razões de fato e de direito para a edição da MP 1.056/2021 foram apresentadas na Exposição de Motivos 166/2021 ME, que acompanhou a sobredita medida provisória. A seguir, transcreve-se excerto desse documento:

9. A urgência da matéria se justifica pela persistência do quadro de propagação da doença, o aparecimento de novas cepas do vírus e da existência de diversos estados com medidas restritivas de circulação. Dessa forma, a velocidade de resposta do poder público é condição necessária para garantir a proteção e recuperação da saúde da população brasileira, em especial dos mais vulneráveis, restringindo ao máximo a circulação do vírus e o número de doentes e de óbitos.

10. A relevância, por sua vez, decorre da atual situação da pandemia com alto risco à saúde pública, dado o grande potencial de contágio, o risco de morte e as sequelas deixadas em diversas pessoas que se recuperaram da Covid-19, além da situação socioeconômica vulnerável das famílias, cujo sustento advém da economia informal, mais afetada pelas restrições de circulação.

11. Já a imprevisibilidade decorre da persistência da incerteza com relação à superação da Covid-19, com o surgimento de novas cepas, uma delas qualificada como uma cepa brasileira. A realidade tem mostrado que, apesar dos esforços, essas novas cepas têm circulado e afetado a condição da pandemia. Com isso, há a continuidade do quadro de pandemia e o questionamento quanto ao surgimento de uma nova ‘onda’ da doença. Assim, diversos municípios que já haviam começado o processo de relaxamento das condições de restrição para a circulação de pessoas são obrigados a retomar as restrições, afetando exatamente os informais, os microempreendedores, as pessoas mais humildes e vulneráveis.

88. De fato, o cenário pandêmico sem precedentes e o recrudescimento dos efeitos negativos da Covid-19 em meados de 2021, com substancial elevação do número de óbitos no corrente ano (passando de 194.949, em 31/12/2020, para 518.066, em 30/06/2021, conforme dados extraídos do Portal do Ministério da Saúde), impuseram a pronta atuação do Estado, visando ao socorro dos mais vulneráveis. Assim, o cenário vivenciado no 1º semestre de 2021 corrobora as razões de fato e de direito explicitadas nas Exposição de Motivos 166/2021, que acompanhou a MP 1.056/2021, ainda que não se olvidem eventuais deficiências no planejamento governamental no enfrentamento à pandemia.

89. Há que se rememorar que, visando promover certa flexibilidade, o legislador constituinte derivado positivou hipóteses em que despesas primárias não serão computadas no limite de despesas primárias da União, as quais estão elencadas no art. 107, § 6º, do ADCT. Nesse estrito rol de despesas primárias excepcionadas do Teto de Gastos, incluem-se as despesas autorizadas mediante créditos extraordinários.

90. Note-se que a sobredita norma fiscal cita os créditos extraordinários ‘a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição Federal’, os quais, conforme dicção do dispositivo constitucional em comento, devem atender a despesas **imprevisíveis** e **urgentes**, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública. Nesse rumo, pode-se dizer que a regra geral válida para a apuração das despesas submetidas ao Teto de Gastos exclui quaisquer despesas autorizadas por créditos extraordinários, desde que observados os requisitos constitucionais da imprevisibilidade, urgência e relevância.

91. Em complemento, da leitura do § 1º, inciso II, c/c os §§ 3º e 4º, todos do art. 3º da EC 109/2021, extrai-se que a recente alteração constitucional promoveu a inclusão de nova despesa primária não contabilizada no Teto de Gastos. Isso porque tais dispositivos estabelecem que

despesas com Auxílio Emergencial em 2021 serão atendidas por meio de créditos extraordinários (§ 3º), independentemente da observância dos requisitos da imprevisibilidade, urgência e relevância (§ 4º), até o limite de R\$ 44 bilhões (§ 1º, inciso II).

92. Dessa forma, cotejando-se o disposto no art. 107 do ADCT c/c art. 3º da EC 109/2021, entende-se que o legislador impôs um limite de R\$ 44 bilhões válido apenas para aquelas despesas com Auxílio Emergencial autorizadas independentemente do atendimento dos critérios da imprevisibilidade, da urgência e da relevância.

93. De outra banda, a parcela da despesa com Auxílio Emergencial que exceder o valor de R\$ 44 bilhões deverá atender à regra geral prevista no art. 107, § 6º, inciso II, do ADCT, para que não seja contabilizada para fins de apuração do Teto de Gastos, ou seja, observar os requisitos da imprevisibilidade, urgência e relevância.

94. Em face do exposto, assiste razão à PGFN, ao concluir que a parcela que extrapolar o montante de R\$ 44 bilhões está dispensada do cômputo do limite de despesas primárias (Teto de Gastos) estabelecido pelo art. 107 do ADCT, ‘sem representar uma afronta ao disposto no art. 3º, § 1º, inciso I, da EC 109/2021’. Frise-se que a parcela que exceder os R\$ 44 bilhões não será contabilizada no Teto de Gastos, se atendidas as condições previstas no art. 107, § 6º, inciso II, do ADCT c/c art. 167, § 3º, da Constituição, ou seja, sejam veiculadas por créditos extraordinários observados os critérios da imprevisibilidade, urgência e relevância.

95. Sem embargo, o fundamento lógico para a exclusão dos créditos extraordinários genuínos do limite de despesas primárias da União é justamente a excepcionalidade do gasto a ser financiado por essa dotação, sob pena de inviabilizar a atuação estatal em situações extremas. Nesse rumo, despesas que não ostentem essa característica e aquelas políticas públicas que percam seu caráter temporário, tornando-se gastos estatais habituais e/ou não excepcionais, não devem ser veiculadas por programações derivadas de créditos extraordinários, por não atenderem ao disposto no art. 167, § 3º, da CF/1988 e por representar possível violação aos pressupostos estabelecidos pelo Novo Regime Fiscal, inaugurado em 2016.

96. Com efeito, a possibilidade de se autorizarem créditos extraordinários que não sensibilizam a principal regra fiscal do país, o Teto de Gastos, deve representar medida excepcional - como é o caso do enfrentamento de uma pandemia sem precedentes-, não constituindo, portanto, um ‘cheque em branco’ aos governantes. Esse instrumento deve ser utilizado com muita parcimônia e nas estritas finalidades para as quais ele foi instituído - no caso específico de enfrentamento de calamidade pública de ordem sanitária com graves repercussões nacionais e internacionais -, sob pena de comprometer ainda mais a delicada situação das finanças públicas do país.

97. Ademais, como analisado no 2º relatório do presente processo de acompanhamento, o qual resultou na prolação do Acórdão 2.026/2020-TCU-Plenário, sob relatoria do ministro Bruno Dantas, a concessão do Auxílio Emergencial por meio de créditos extraordinários além de não se submeter ao Teto de Gastos, ainda produz espaço fiscal, uma vez que se reduz a execução de despesas no âmbito do Programa Bolsa Família, as quais não são excluídas dessa regra fiscal. Isso ocorre porque o Auxílio Emergencial substitui o Programa Bolsa Família quando o primeiro for mais vantajoso ao beneficiário.

98. Destaque que, independentemente de não serem computadas no Teto de Gastos e de sensibilizarem apenas parcialmente a apuração da meta de resultado primária estabelecida para 2021, essas despesas primárias elevarão o déficit fiscal do Governo Central, sensibilizando a dívida pública. Nesse ponto, ainda que as normas constantes do ordenamento jurídico possam estabelecer balizas menos restritivas à Administração Pública, permitindo maior endividamento, o Estado encontra, em última análise, adstrito aos limites estabelecidos pela própria macroeconomia, o que pode se traduzir em elevação dos juros, maiores prêmios para captação de recursos em mercado, além de outras externalidades derivadas da elevação de riscos fiscais.

99. Dessa maneira, a busca pelo equilíbrio fiscal deve nortear a Administração, ainda que se reconheça a excepcionalidade do momento, que enseja a adoção de medidas que importem a realização pontual de despesas de grande vulto.



100. Nesse contexto, esta Corte de Contas manterá sua postura diligente visando aferir a regularidade dos atos praticados pelos administradores públicos e, se necessário, adotará as medidas cabíveis para efetivo cumprimento das leis, em especial, das regras fiscais, com o fito de preservar o equilíbrio intertemporal das finanças públicas, o que tem condão de gerar resultados positivos para toda a sociedade.

2.3. Descentralização de crédito orçamentário do Ministério da Saúde em favor do Ministério da Defesa, por meio de Termo de Execução Descentralizada (TED)

101. Ainda no bojo do presente processo de acompanhamento, verificou-se a necessidade de realizar diligências com a finalidade de esclarecer fatos acerca de indícios de irregularidade na descentralização de recursos do Ministério da Saúde, destinados ao enfrentamento da pandemia, para execução de ações de saúde pelo Ministério da Defesa relatados em estudo realizado pela professora Élide Graziane Pinto (peça 376).

102. Nesse contexto, conforme instrução contida à peça 386, esta Semag, preliminarmente, esclareceu que ainda não fora identificada irregularidade, no entanto, pontuou-se que a matéria exige avaliação mais aprofundada dessas transferências de dotações orçamentárias, notadamente aquelas que se destinam a ressarcimentos de despesas em favor do Ministério da Defesa, ensejando, assim, a realização de diligências.

103. O eminente relator, ministro Bruno Dantas, acolheu a proposta da unidade instrutora e autorizou a realização de diligências aos Ministérios da Defesa, da Saúde e da Economia, conforme se extrai do Despacho contido à peça 399, concedendo inicialmente o prazo de quinze dias para o encaminhamento dos esclarecimentos solicitados pelo TCU.

104. Dada a complexidade do tema e a necessidade de colher informações junto a unidades descentralizadas, após a realização de reunião promovida pela Semag com os órgãos envolvidos, o Ministério da Defesa requereu dilação de prazo de quinze dias para envio dos esclarecimentos (peça 417), que foi deferida, com base art. 1º, inciso IV, no Portaria-MIN-BD 1/2014 (peça 418). Nesse mesmo rumo, os Ministérios da Saúde e da Economia solicitaram dilação de prazo, tendo em vista a ‘necessidade de articulação entre as diferentes Pastas Ministeriais envolvidas’ e a complexidade do tema (peças 419 e 420).

105. Nesse contexto, além do significativo prazo para o oferecimento das respostas das respostas à diligência e análise da documentação oferecida pelas respectivas Pastas, o tema é bastante complexo e trata de procedimentos de ordem orçamentária que, ao tempo em que conferem flexibilidade à Administração, podem potencialmente representar risco ao cumprimento do disposto no art. 167, inciso VI, que veda a ‘transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa’, ressalvadas as categorias de programação referentes a ações de ciência, tecnologia e inovação (§ 5º).

106. Com efeito, entende-se que o tema não fica adstrito às ações implementadas visando ao enfrentamento da pandemia em 2020 e 2021. A análise dessa matéria pode estabelecer balizas para as referidas descentralizações orçamentárias em toda a Administração federal, para além do atual exercício, como também tem o condão de conferir a necessária segurança jurídica aos gestores. Conclui-se, assim, que a demanda exige apuração e apreciação em processo autônomo.

107. A autuação de processo em apartado no âmbito do TCU é disciplinada pela Resolução-TCU 259/2014, a qual dispõe o seguinte em seus arts. 43 e 44:

Art. 43. Constatada a existência de matéria que demande apuração e apreciação em processo distinto, poderá ser constituído processo apartado, de natureza semelhante ou diversa do processo originador, mediante o desentranhamento ou reprodução por cópia de peças.

§1º O processo apartado estará sujeito às mesmas regras de formação e organização estabelecidas para os demais processos, devendo cópia do ato que determinou a apartação ser-lhe juntada como peça inicial.

(...)

Art. 44. O relator e os colegiados são competentes para determinar a apartação de processos.

(...)

108. Verifica-se que matérias que exigem apuração e apreciação em processo autônomo podem ser objeto de apartação (art. 43, caput), desde que existente determinação do relator ou dos colegiados (art. 43, caput).

109. Complementarmente, com fulcro no art. 43, caput, *in fine*, da Resolução-TCU 259/2014, considera-se pertinente a reprodução por cópia das peças 385, 386, 399 e 403 a 421 acostadas ao presente TC 016.873/2020-3, uma vez que o conteúdo desses documentos está diretamente relacionado à apuração do objeto de apuração referente à descentralização de recursos do Ministério da Saúde, destinados ao enfrentamento da pandemia, para execução de ações de saúde pelo Ministério da Defesa.

110. Em face do exposto, com fulcro nos arts. 43 e 44 da Resolução-TCU 259/2014, propõe-se a constituição de processo apartado para apurar os indícios de irregularidade na descentralização de recursos do Ministério da Saúde, para execução de ações de saúde pelo Ministério da Defesa, promovendo-se, adicionalmente, a reprodução por cópia das peças 385, 386, 399 e 403 a 421 do TC 016.873/2020-3 e a consequente inclusão dos mencionados documentos no processo que vier a ser autuado.

### 3. CONCLUSÃO

111. 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 8º relatório produzido pelo Tribunal sob o ponto de vista da gestão fiscal no enfrentamento à crise.

112. O objetivo deste 8º relatório é apresentar a consolidação da execução orçamentária e financeira das medidas de combate à pandemia, bem como analisar impacto da concessão do Auxílio Emergencial em 2021 nas regras fiscais vigentes, em especial da meta de resultado primário e do Teto de Gastos.

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

a. Em 2021, até 18 de agosto, a União alocou cerca de R\$ 127,6 bilhões em dotações orçamentárias para o combate à pandemia causada pela Covid-19, dos quais foram empenhados cerca de R\$ 99 bilhões (77,5% do total) e pagos R\$ 69,1 bilhões (54,1% do valor empenhado); itens 13-15 e 44-52 deste relatório

a.1. do valor autorizado em 2021, a parcela majoritária está destinada à operacionalização e ao custeio do Programa Auxílio Emergencial (R\$ 63,2 bilhões) e ao financiamento de ações na área de saúde (R\$ 47,7 bilhões); itens 13-15 deste relatório

a.2. das despesas inscritas em restos a pagar, provenientes de autorizações orçamentárias de 2020, R\$ 16 bilhões, foram pagos R\$ 4,5 bilhões e cancelados R\$ 6,8 bilhões; itens 44-52 deste relatório

a.3. considerando que o valor pago no exercício de 2020 foi de R\$ 524 bilhões e que em 2021 já foram pagos R\$ 73,6 bilhões (agregando-se despesas do exercício e restos a pagar), conclui-se que a pandemia de Covid-19 já custou R\$ 597,6 bilhões aos cofres da União, até o dia 18/8/2021; itens 46-48 deste relatório

a.4. dos valores pagos entre 2020 e 2021 (R\$ 597,6 bilhões), foram repassados R\$ 121,5 bilhões aos entes subnacionais, sendo que R\$ 113,5 bilhões foram transferidos em 2020, e R\$ 8 bilhões, em 2021; itens 53-59 deste relatório

a.5. a projeção do resultado primário do Governo Central para 2021 é de déficit da ordem de R\$ 155,4 bilhões, conforme apresentado no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primários referente ao 3º bimestre de 2021. Essa projeção apresenta melhora do resultado fiscal do Governo Central em relação à avaliação realizada no 2º bimestre do exercício, que estimava déficit da ordem R\$ 187,7 bilhões. A redução do déficit deriva da elevação da arrecadação de receitas,

parcialmente compensada pela elevação de despesas primárias. item 49 deste relatório

a.6. a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), que, em dezembro de 2020, era

R\$ 6.615,8 bilhões alcançou, em julho de 2021, o montante de R\$ 6.797,9 bilhões. Não obstante o crescimento nominal da dívida pública, a DGBB reduziu-se de 88,8% do PIB (dezembro de 2020), para 83,8% do PIB (em julho de 2021). Esse recuo na relação dívida/PIB decorre sobretudo em função do crescimento do PIB acumulado nos últimos doze meses; item 50 deste relatório

b. verificou-se que despesas destinadas ao custeio do Programa Auxílio Emergencial, cujas dotações sejam veiculadas por créditos extraordinários, ainda que em montante superior a R\$ 44 bilhões, estão excluídas do Teto de Gastos, uma vez que não há afronta aos preceitos estabelecidos pela EC 95/2016, desde que a abertura dessa orçamentação excepcional observe os requisitos da imprevisibilidade e da urgência, conforme regra geral contida no art. 107, § 6º, inciso II, do ADCT; item 85 deste relatório

b.1. a parcela de despesas destinadas ao Auxílio Emergencial em 2021 que exceder o limite de R\$ 44 bilhões, ainda que excluída do cômputo do Teto de Gastos, deverá ser contabilizada para fins de apuração da meta de resulta primário estabelecida pela LDO 2021, conforme procedimentos já adotados pelo Poder Executivo federal e informados no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias referente ao 3º bimestre de 2021; itens 83-85 deste relatório

114. Por fim, deve-se 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

115. 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 2021, até 18 de agosto, a União alocou cerca de R\$ 127,6 bilhões em dotações orçamentárias para o combate à pandemia causada pela Covid-19, dos quais foram empenhados cerca de R\$ 99 bilhões (77,5% do total) e pagos R\$ 69,1 bilhões (54,1% do valor empenhado);

a.2. do valor autorizado em 2021, a parcela majoritária (87%) está destinada à operacionalização e ao custeio do Programa Auxílio Emergencial (R\$ 63,2 bilhões) e ao financiamento de ações na área de saúde (R\$ 47,7 bilhões);

a.3. das despesas inscritas em restos a pagar, provenientes de autorizações orçamentárias de 2020, R\$ 16 bilhões, foram pagos R\$ 4,5 bilhões e cancelados R\$ 6,8 bilhões, valores cuja análise pormenorizada é empreendida no âmbito do processo TC 047.592/2020-6, em curso neste Tribunal;

a.4. considerando que o valor pago no exercício de 2020 foi de R\$ 524 bilhões e que em 2021 já foram pagos R\$ 73,6 bilhões (agregando-se despesas do exercício pagas e restos a pagar pagos), conclui-se que a pandemia de Covid-19 já custou R\$ 597,6 bilhões aos cofres da União, até o dia 18/8/2021;

a.5. dos valores pagos entre 2020 e 2021 (R\$ 597,6 bilhões), foram repassados R\$ 121,5 bilhões aos entes subnacionais, sendo que R\$ 113,5 bilhões foram transferidos em 2020, e R\$ 8 bilhões, em 2021;

a.6. a projeção do resultado primário do Governo Central para 2021 é de déficit da ordem de

R\$ 155,4 bilhões, conforme apresenta o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias referente ao 3º bimestre de 2021. Essa projeção apresenta melhora do resultado fiscal do Governo Central, em relação à avaliação realizada no 2º bimestre do exercício, que estimava déficit da ordem R\$ 187,7 bilhões;

a.7. a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), que, em dezembro de 2020, era R\$ 6.615,8 bilhões alcançou, em julho de 2021, o montante de R\$ 6.797,9 bilhões. Não obstante o crescimento nominal da dívida pública, a DGBB reduziu-se de 88,8% do PIB (dezembro de 2020), para 83,8% do PIB (em julho de 2021). Esse recuo na relação dívida/PIB decorre sobretudo em função do crescimento do PIB acumulado nos últimos doze meses;

b. com fulcro nos arts. 43 e 44 da Resolução-TCU 259/2014, c/c o art. 8º, caput, da Resolução-TCU 315/2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de determinar a constituição de processo apartado para dar seguimento à apuração dos atos referentes à descentralização de recursos do Ministério da Saúde, para execução de ações de saúde pelo Ministério da Defesa, promovendo-se, adicionalmente, a reprodução por cópia das peças 385, 386, 399 e 403 a 421 do TC 016.873/2020-3 e a consequente inclusão dos mencionados documentos no processo que vier a ser autuado;

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

d. restituir os autos à Semag para prosseguimento do feito.”

É o relatório.

## VOTO

Trata-se do 8º Relatório de Acompanhamento acerca dos reflexos das mudanças ocorridas nas regras orçamentárias e fiscais de 2020 sobre a gestão dos recursos públicos, bem como dos seus impactos sobre o orçamento federal e a sustentabilidade fiscal, em razão da crise da Covid-19.

2. Em assentadas anteriores, por meio dos Acórdãos 1.557/2020, 2.026/2020, 2.283/2020, 2.710/2020, 2.897/2020, 908/2021 e 1532/2021, todos do Plenário do TCU, foram identificados riscos, realizadas recomendações e determinações, bem como enviadas informações ao Congresso Nacional.

3. Na presente etapa, consolida-se a execução orçamentária até agosto do corrente ano, bem como são apresentadas informações sobre os impactos das medidas contra a crise de Covid-19 sobre as receitas e as despesas primárias do período.

4. Ao final, a unidade instrutora propõe o envio das informações às Comissões Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização e de Acompanhamento das Medidas Relacionadas ao Coronavírus do Congresso Nacional e ao Gabinete Integrado de Acompanhamento à Epidemia do Coronavírus-19 da Procuradoria-Geral da República.

5. Sugere também a criação de apartado para tratar especificamente da apuração dos atos referentes à descentralização de recursos do Ministério da Saúde para execução de ações de saúde pelo Ministério da Defesa, bem como a continuidade do acompanhamento.

## II

6. Corroboro a proposta a unidade instrutora e utilizo os seus fundamentos como minhas razões de decidir, sem óbice de destacar as principais informações colhidas.

7. Durante o exercício de 2021, apenas na União, foram autorizados R\$ 127,6 bilhões em dotações orçamentárias para o combate à pandemia, dos quais R\$ 125,6 bilhões, ou seja 98,5%, derivaram de créditos extraordinários.

8. Grande parcela dos recursos autorizados foi destinada ao custeio do Auxílio Emergencial (R\$ 63,2 bilhões) e ao financiamento de ações na função Saúde (R\$ 47,7 bilhões). Somadas, essas duas despesas correspondem a 86,9% do orçamento alocado ao combate à pandemia no presente exercício.

9. Logo em seguida, quanto ao volume de alocação (R\$ 9,98 bilhões), ficou a despesa com o Benefício Emergencial de Manutenção de Emprego e da Renda (BEM), medida que visa à conservação dos empregos no país, por meio da concessão de benefício ao trabalhador, desonerando total ou parcialmente o empregador do pagamento da folha salarial, por meio das possibilidades de suspensão dos contratos de trabalho e de redução proporcional de jornada de trabalho e de salário.

10. Somando-se os valores pagos das despesas da crise de Covid-19 em 2020, R\$ 524 bilhões, com os valores pagos até 18/8/2021, R\$ 73,6 bilhões, a pandemia já custou para os cofres da União R\$ 597,6 bilhões. Desse total, R\$ 121,5 bilhões corresponderam a transferências aos entes subnacionais.

11. A projeção do resultado primário do Governo Central para 2021 é de déficit da ordem de R\$ 155,4 bilhões, conforme apresenta o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias referente ao 3º bimestre de 2021.

12. Comparada à projeção do relatório do 2º bimestre do exercício, que estimava déficit de R\$ 187,7 bilhões, houve uma melhora.

13. A Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) saltou de R\$ 6,616 trilhões, valores de dezembro de 2020, para R\$ 6,798 trilhões, em julho de 2021, embora sua relação com o PIB tenha diminuído de 88,8% para 83,8%.

14. Essa melhora, conforme já destaquei no Acórdão 2.293/2021-TCU-Plenário, que julgou o Acompanhamento da trajetória da dívida pública, decorreu, em especial, dos resgates líquidos da dívida e do efeito do crescimento do PIB nominal.
15. Por fim, cumpre destacar que, no bojo do presente processo, verificou-se a necessidade de esclarecer fatos acerca de indícios de irregularidade na descentralização de recursos do Ministério da Saúde, destinados ao enfrentamento da pandemia, para a execução de ações de saúde pelo Ministério da Defesa. Tais fatos foram relatados em estudo realizado pela professora Élide Graziane Pinto em atendimento à solicitação da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre a Pandemia (CPI Pandemia (peça 376).
16. Após a coleta de algumas informações iniciais, a Semag considera ser adequada a abertura de processo apartado para examinar a questão, com fulcro nos arts. 43 e 44 da Resolução 259/2014, já que os procedimentos de ordem orçamentária que envolvem essas transferências, por meio de Termo de Execução Descentralizada (TED), são bastante complexos.
17. Estou de acordo com a proposta da unidade, pois, de fato, a matéria exige apuração mais detida e individualizada.
18. Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 20 de abril de 2021.

Ministro BRUNO DANTAS  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 2461/2021 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.873/2020-3.
  - 1.1. Apensos: 029.382/2020-3; 036.248/2021-5; 026.813/2020-3
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Relatório de Acompanhamento
3. Interessados/Responsáveis:
  - 3.1. Interessado: Ministério da Defesa.
4. Órgãos/Entidades: Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Cidadania; Ministério da Economia; Secretaria de Orçamento Federal - MP.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag).
8. Representação legal: não há.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que contemplam o 8º Relatório de Acompanhamento com vistas a analisar os reflexos das mudanças ocorridas nas regras orçamentárias e fiscais sobre a gestão dos recursos públicos, bem como os seus impactos sobre o orçamento federal e a sustentabilidade fiscal, em razão da crise da Covid-19;

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

9.1. informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, com fundamento no art. 140, § 3º, da Lei 14.116/2020 (LDO 2021), bem como à Comissão Temporária COVID-19 do Senado Federal, à Comissão Externa de Enfrentamento à COVID-19 da Câmara dos Deputados e ao Gabinete Integrado de Acompanhamento à Epidemia do Coronavírus-19 da Procuradoria-Geral da República, que:

9.1.1. em 2021, até 18 de agosto, a União alocou cerca de R\$ 127,6 bilhões em dotações orçamentárias para o combate à pandemia causada pela Covid-19, dos quais foram empenhados cerca de R\$ 99 bilhões (77,5% do total) e pagos R\$ 69,1 bilhões (54,1% do valor empenhado);

9.1.2. do valor autorizado em 2021, a parcela majoritária (87%) está destinada à operacionalização e ao custeio do Programa Auxílio Emergencial (R\$ 63,2 bilhões) e ao financiamento de ações na área de saúde (R\$ 47,7 bilhões);

9.1.3. das despesas inscritas em restos a pagar, provenientes de autorizações orçamentárias de 2020, R\$ 16 bilhões, foram pagos R\$ 4,5 bilhões e cancelados R\$ 6,8 bilhões, valores cuja análise pormenorizada é empreendida no âmbito do processo TC 047.592/2020-6, em curso neste Tribunal;

9.1.4. considerando que o valor pago no exercício de 2020 foi de R\$ 524 bilhões e que em 2021 já foram pagos R\$ 73,6 bilhões (agregando-se despesas do exercício pagas e restos a pagar pagos), conclui-se que a pandemia de Covid-19 já custou R\$ 597,6 bilhões aos cofres da União, até o dia 18/8/2021;

9.1.5. dos valores pagos entre 2020 e 2021 (R\$ 597,6 bilhões), foram repassados R\$ 121,5 bilhões aos entes subnacionais, sendo que R\$ 113,5 bilhões foram transferidos em 2020, e R\$ 8 bilhões, em 2021;

9.1.6. a projeção do resultado primário do Governo Central para 2021 é de déficit da ordem de R\$ 155,4 bilhões, conforme apresenta o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primários referente ao 3º bimestre de 2021. Essa projeção apresenta melhora do resultado fiscal do Governo Central em relação à avaliação realizada no 2º bimestre do exercício, que estimava déficit da ordem R\$ 187,7 bilhões;

9.1.7. a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), que, em dezembro de 2020, era de R\$ 6,616 trilhões alcançou, em julho de 2021, o montante de R\$ 6,798 trilhões. Não obstante o

crescimento nominal da dívida pública, a DGBB reduziu-se de 88,8% do PIB (dezembro de 2020), para 83,8% do PIB (em julho de 2021). Esse recuo na relação dívida/PIB decorre sobretudo do crescimento do PIB acumulado nos últimos doze meses;

9.2. com fulcro nos arts. 43 e 44 da Resolução-TCU 259/2014, determinar a constituição de processo apartado para dar seguimento à apuração dos atos referentes à descentralização de recursos do Ministério da Saúde, para execução de ações de saúde pelo Ministério da Defesa, promovendo-se, adicionalmente, a reprodução por cópia das peças 385, 386, 399 e 403 a 421 do TC 016.873/2020-3 e a consequente inclusão dos mencionados documentos no processo que vier a ser autuado;

9.3. encaminhar cópia desta deliberação ao Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República; e

9.4. restituir os autos à Semag para prosseguimento do feito.

10. Ata nº 40/2021 – Plenário.

11. Data da Sessão: 13/10/2021 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2461-40/21-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro e Bruno Dantas (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)

ANA ARRAES

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral