

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 016.873/2020-3

Natureza: Relatório de Acompanhamento

Órgãos: Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Economia.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: 2º RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO ACERCA DOS REFLEXOS E RISCOS DAS MUDANÇAS NAS REGRAS ORÇAMENTÁRIAS E FISCAIS APLICÁVEIS DURANTE E APÓS A PANDEMIA DE COVID-19. RECOMENDAÇÕES. INFORMAÇÕES AO CONGRESSO NACIONAL. CONTINUIDADE DO ACOMPANHAMENTO.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências dos autos até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas, adoto como relatório a instrução da secretaria responsável pela análise do processo (peça 166), a qual contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 167 e 168):

“1 INTRODUÇÃO

1. Trata-se do 2º Relatório de Acompanhamento das medidas de enfrentamento à Covid-19, em continuidade ao primeiro relatório, apreciado por meio do Acórdão 1.557/2020-TCU-Plenário. Esta ação de controle externo insere-se no Plano Especial de Acompanhamento aprovado pelo Plenário do TCU no âmbito do processo TC 016.602/2020-0, juntamente com outras 27 ações a cargo das demais unidades técnicas deste tribunal, e tem o propósito de: i) analisar os reflexos das mudanças nas regras orçamentárias e fiscais sobre a gestão dos recursos públicos no contexto da calamidade pública decorrente da pandemia; ii) apoiar as unidades técnicas em seus respectivos acompanhamentos, com padronização e levantamento de informações orçamentárias e sobre subsídios fiscais; iii) elaborar quadro consolidado do impacto orçamentário e fiscal do conjunto de medidas adotadas pelo governo federal; e iv) evidenciar de que forma a trajetória da dívida pública será impactada, assim como o espaço fiscal disponível para realização de despesas nos próximos anos.
2. A presente fiscalização realiza-se nos seguintes órgãos: Casa Civil da Presidência da República e Ministério da Economia (Secretaria Executiva, Secretaria Especial de Fazenda, Secretaria de Orçamento Federal, Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e Secretaria do Tesouro Nacional).
3. Tendo em vista a limitação apresentada pelo governo federal em produzir dados agregados, mensalmente, sobre receitas, despesas e resultado primário, bem como sobre a dívida pública, as análises sobre esses objetos serão apresentadas bimestralmente, seguindo a periodicidade dos relatórios da Secretaria de Orçamento Federal e da Secretaria do Tesouro Nacional e as projeções macroeconômicas da Secretaria de Planejamento Econômico, todas do Ministério da Economia.
4. Dessa forma, o presente relatório terá o objetivo de apresentar novos riscos fiscais identificados, bem como analisar comentários e respostas do Ministério da Economia aos riscos identificados no 1º Relatório de Acompanhamento. Ademais, a execução das despesas e as estimativas de benefícios tributários, financeiros e creditícios tiveram seus valores atualizados.
5. O volume de recursos fiscalizados, que envolve o montante de despesas autorizadas até 29/6/2020 para enfrentamento da crise provocada pela Covid-19, equivale a R\$ 404,5 bilhões.
6. Estima-se que esta ação de controle tem o potencial de estimular o atendimento às disposições

insculpidas na Constituição Federal, na Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar 101/2000 (LRF) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei 13.898/2019), bem como fornecer orientações tempestivas e aumentar a segurança dos gestores envolvidos na análise e adoção das medidas de enfrentamento da Covid-19 e seus efeitos sociais e econômicos.

2. EXAME TÉCNICO

2.1. Riscos Fiscais Potenciais

2.1.1. Risco 1: Descumprimento da Regra de Ouro nos próximos exercícios

7. A Regra de Ouro, visa impedir que o aumento da dívida pública ocorra para financiar gastos correntes do Estado. Nesse sentido, em linhas gerais, tem como princípio a limitação das operações de crédito (mecanismo de endividamento estatal), tendo como referência o valor máximo das despesas de capital realizadas em determinado exercício. Em outros termos, o postulado básico da Regra de Ouro é dado pela seguinte relação: o volume de receitas de operações de crédito deve ser menor ou igual ao montante de despesas de capital em determinado exercício (art. 167, inciso III, da CF).

8. Todavia, visando conferir certo grau de flexibilidade à citada regra, a CF/1988 possibilita que haja insuficiência da Regra de Ouro em determinado exercício, ou seja, que o volume de receitas de operações de crédito realizadas supere o montante de despesas de capital, desde que haja prévia autorização do Congresso Nacional, por meio da aprovação de créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, por maioria absoluta.

9. Em cenário fiscal bastante deficitário, como o verificado desde o exercício de 2014, as receitas primárias não têm sido suficientes para cobrir todas as despesas primárias da União, o que impõe ao Tesouro Nacional recorrer ao endividamento, via realização de operações de crédito. Destaque-se que os *deficit* primários não têm sido utilizados para financiar despesas de capital, mas essencialmente despesas correntes. Esse cenário em que se verifica elevação do volume de operações de crédito e redução das despesas de capital, notadamente aquelas com investimentos e inversões financeiras, conduz ao desequilíbrio da Regra de Ouro.

10. Dessa maneira, em 2019, pela primeira vez, verificou-se a insuficiência da Regra de Ouro, ou seja, as operações de crédito realizadas naquele exercício superaram as despesas de capital. Em que pese o descumprimento do postulado básico da Regra de Ouro, não houve inobservância de norma constitucional, uma vez que o Congresso Nacional, por maioria absoluta, nos termos do art. 167, inciso III, da CF/1988, conferiu autorização para a realização de operações de crédito em volume superior às despesas de capital, o que se materializou pela sanção da Lei 13.843/2019.

11. Para o corrente exercício, novamente vislumbra-se desequilíbrio da Regra de Ouro. Nesse rumo, a LOA 2020 indicou que as operações de crédito superaram em R\$ 367,0 bilhões as despesas de capital. Para atender à Regra de Ouro na peça orçamentária, o excesso de operações de crédito e as respectivas despesas lastreadas por essa fonte de recursos foram condicionados à posterior aprovação do Poder Legislativo, nos termos do art. 167, inciso III, da CF/1988, mecanismo também utilizado em 2019. No entanto, com a aprovação do Orçamento de Guerra, por meio da Emenda Constitucional 106/2020, dispensou-se o cumprimento da Regra de Ouro durante todo o exercício de 2020.

12. Para os exercícios seguintes, segundo consta do Anexo de Riscos Fiscais da LDO 2021 (peça 17, p. 17), as projeções indicam que, dado o cenário fiscal esperado, haverá a necessidade de se recorrer a operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital tanto para 2021 quanto para 2022 e 2023, a exemplo do que ocorreu em 2019, conforme apresentado na tabela seguinte:

Tabela 14 - Projeção da insuficiência da Regra de Ouro

Em R\$ milhões			
Cenário	2020	2021	2022
Cenário base	227.437,20	265.140,10	113.797,17

O Cenário Base contempla estimativas preliminares, com base em hipóteses simplificadas. O mesmo deve ser atualizado quando da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária, momento em que serão definidas com maior exatidão a necessidade de operações de crédito para o financiamento das despesas orçamentárias, bem como serão atualizados os parâmetros macroeconômicos que afetam as projeções de despesas de capital.

Fonte e Elaboração: STN/ME.

13. Registre-se que as projeções acima levam em conta o cenário antecedente à pandemia internacional causada pela Covid-19. Todavia, o expressivo *deficit* primário do Governo Central projetado para 2020, estimado em R\$ 675,7 bilhões pelo Ministério da Economia, elevará a dívida pública. Esse endividamento adicional poderá elevar a despesa com juros da dívida pública nos próximos exercícios, o que, por sua vez, desfavorece o cumprimento da Regra de Ouro, visto que as despesas com juros são contabilmente enquadradas como despesas correntes.

14. Sobre as medidas mitigadoras do risco de insuficiência da Regra de Ouro, a Secretaria do Tesouro Nacional informou (peça 122, p. 1) que a solução envolve medidas que promovam o ajuste fiscal, o que requer mudanças na legislação que permitam reduzir gastos obrigatórios, bem como a recuperação da base de arrecadação, sobretudo por meio de ações que impulsionem o crescimento da economia.

15. Outra medida mitigadora que depende do Congresso Nacional é a desvinculação de recursos que constam na Conta Única do governo federal. Com a disponibilização desses recursos para pagar despesas diferentes daquelas fixadas inicialmente, o governo federal poderá diminuir a necessidade de realizar operações de crédito para financiar o pagamento de despesas. Cumpre mencionar, a esse respeito, que a recente Lei Complementar 173/2020 passou a dispensar a observância de que os recursos legalmente vinculados a finalidade específica sejam utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação (art. 8º, parágrafo único, da LRF) quando do reconhecimento de estado de calamidade pública, desde que os recursos sejam destinados ao combate da calamidade (art. 65, § 1º, inciso II, da LRF).

16. Dessa forma, propõe-se informar ao Congresso Nacional acerca: i) da possibilidade de descumprimento da Regra de Ouro (excesso de operações de crédito em relação às despesas de capital), pelo menos até 2023; ii) da necessidade da adoção de medidas que visem ao controle e à redução de despesas obrigatórias de caráter continuado e de renúncias tributárias, à recuperação da base de arrecadação, bem como que a desvinculação de recursos que constam da Conta Única, a exemplo da inovação trazida pela Lei Complementar 173/2020, pode aliviar a pressão sobre a realização de operações de crédito.

2.1.2. Risco 2: Crescimento do estoque da dívida/PIB (tanto a DBGG, quanto a DLSP) e prolongamento do período de consolidação fiscal

17. Segundo informações apresentadas pelo Ministério da Economia (peça 122, p. 2-4), as medidas tomadas pelo governo federal para mitigar os impactos econômicos da pandemia da Covid-19, considerando a disponibilização de orçamento e medidas tributárias, inclusive medidas sem atos normativos, podem alcançar montantes expressivos, chegando a R\$ 417,7 bilhões — com base na divulgação de 28/5/2020 —, equivalentes a 5,8% do PIB. Nesse contexto, a projeção para o resultado primário é de *deficit* superior a R\$ 700 bilhões, valor próximo a 10% do PIB. Esse patamar de *deficit* é inédito quando se examina a série histórica, considerando que até então o maior *deficit* para o Governo Central havia ocorrido em 2016, da ordem de 2,5% do PIB. A elevação do *deficit* repercute no nível da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), que se projeta para patamar superior a 90% do PIB ao final de 2020.

18. Apesar do elevado *deficit* previsto para o ano de 2020, as medidas implementadas para o combate à pandemia, segundo o Ministério da Economia, não possuem caráter permanente e continuado — com a exceção da ampliação do Programa Bolsa Família (Medida Provisória —

MP 929, de 25/3/2020), cujo impacto em 2020 é estimado em R\$ 3 bilhões.

19. A deterioração fiscal e o arrefecimento da atividade econômica em 2020, em razão da pandemia da Covid-19, então, são os principais motivos do aumento dos indicadores de endividamento no ano. O efeito transitório da crise colocará o nível de endividamento brasileiro em patamar substancialmente acima do que era esperado antes dela.

20. Assim, os impactos da pandemia na atividade econômica podem afetar a sustentabilidade fiscal de médio prazo, em função do extenso prazo de manutenção de resultados fiscais deficitários. A partir de 2021, na medida em que se espera que os efeitos da crise sejam dissipados, torna-se essencial a melhora nos indicadores de resultado primário e crescimento do PIB para uma dinâmica de endividamento que seja consistente com uma reversão da trajetória de aumento no médio prazo.

21. Segundo o Ministério da Economia, a redução do período de consolidação fiscal e o controle do estoque da dívida como proporção do PIB dependem da manutenção e do fortalecimento da agenda de reformas estruturais para promover o ajuste fiscal (retomada da capacidade de geração de superávits primários) e para recuperar o crescimento econômico. Nesse sentido, destaca os seguintes problemas potenciais associados aos riscos identificados:

a demora na adoção de reformas estruturais pode colocar a dívida em trajetória de alto risco e dificultar o alcance de eficiência na arrecadação, no controle das despesas públicas de todos os entes e no ambiente de negócios;

o orçamento público é caracterizado por elevada proporção de despesas obrigatórias, o que requer mudanças na Constituição federal para diminuir esse tipo de despesa;

o impacto de mudanças legislativas e os efeitos de liminares judiciais com relação ao endividamento de Estados e Municípios junto à União (incluindo o efeito indireto por meio de dívidas garantidas pela União) é um fator que prolonga os esforços de ajustes fiscais e contribuem para aumentar a dívida pública;

incerteza relacionada à duração da crise e seus efeitos relacionados à atividade econômica, tendo-se em conta que a recuperação da arrecadação depende do crescimento econômico;

risco de despesas temporárias se tornarem permanentes, o que teria o efeito de redução do espaço fiscal e prolongamento do desequilíbrio fiscal.

22. No primeiro relatório produzido no âmbito deste acompanhamento, que orientou o Acórdão 1.557/2020-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Bruno Dantas, restou caracterizado que o *deficit* para o Governo Central de R\$ 540,5 bilhões, anunciado no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) do 2º bimestre de 2020, somado às condições macroeconômicas do país e a outras medidas de despesa posteriormente criadas e em análise, poderia gerar um resultado primário deficitário do Governo Central da ordem de R\$ 735,7 bilhões em 2020.

23. Nesse contexto, o Tribunal informou à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional e à Comissão Mista de Acompanhamento das Medidas Relacionadas ao Coronavírus, nos termos do item 9.4 do mencionado acórdão, que:

9.4.1. as medidas adotadas até o momento para enfrentamento da crise provocada pela pandemia da Covid-19, somadas aos efeitos dessa crise nos principais indicadores econômicos, resultam em *deficit* primário projetado para o exercício, previsto pelo Poder Executivo Federal por meio do Relatório de Avaliação de Despesas e Receitas Primárias do 2º bimestre de 2020, de R\$ 540,5 bilhões, ao qual devem ser acrescidas as novas despesas fixadas para a União por meio da Lei Complementar 173/2020, no valor de R\$ 60 bilhões, o que resulta em *deficit* primário potencial de R\$ 600,5 bilhões;

9.4.2. o resultado fiscal de 2020, contudo, pode ser ainda mais deficitário, uma vez que a atual estimativa considera que a contenção dos efeitos da pandemia estaria adstrita aos meses de abril a junho, ao passo que as projeções de crescimento econômico e da massa salarial nominal não mostram melhoras nesse período tão curto, o que tem impacto na arrecadação, e que, sob o prisma das despesas, já se encontra em discussão a prorrogação de medidas em curso (a exemplo do

auxílio emergencial de R\$ 600,00) e a criação de novas despesas, o que pode gerar impacto primário deficitário, segundo estimativas do Ministério da Economia, de R\$ 135,2 bilhões adicionais;

9.4.3. a análise dos efeitos da pandemia provocada pela Covid-19 na Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) revela que, antes da crise, a expectativa era que a DBGG representasse, ao final de 2020, 77,9% do PIB; após a crise e tendo-se em conta o cenário de *déficit* primário de R\$ 540,5 bilhões, a DBGG chegará a 91,5% do PIB; caso novas medidas, ainda em discussão no Congresso Nacional, no valor de R\$ 135,2 bilhões, sejam aprovadas, e desconsiderando-se outros possíveis efeitos sobre a economia, a DBGG poderá atingir 93,5% do PIB – esses cenários ainda não consideram o impacto gerado pelas despesas decorrentes da Lei Complementar 173/2020, no valor de R\$ 60 bilhões;

9.4.4. o cenário crítico para a dívida pública requer que a adoção de novas medidas de expansão do gasto ou redução de receitas públicas em 2020 ponderem, de um lado, as necessidades para enfrentamento da crise sanitária e seus efeitos econômicos e, de outro, os efeitos das medidas sobre a dívida pública, seus custos de financiamento e sua sustentabilidade;

9.4.5. No contexto da crise da Covid-19 e seu enfrentamento, há conjunto relevante de riscos relacionados à conformidade com as regras fiscais e à sustentabilidade fiscal que demandam a atenção do controle externo e da sociedade, tais como: a utilização de mecanismos para fugir ao Teto de Gastos (EC 95/2016); o descumprimento do Teto de Gastos a partir de 2021 (EC 95/2016); a criação ou expansão de despesas ou renúncias tributárias não relacionadas à Covid-19 com base no ‘Orçamento de Guerra’; a elevação dos juros pagos pelo Tesouro Nacional na emissão de títulos públicos; a redução acentuada da reserva de liquidez do Tesouro Nacional; e o aumento de despesas com a honra de garantias em operações de crédito.

24. Em linha com as ponderações oferecidas pelo Ministério da Economia sobre novos problemas potenciais relacionados à atividade legislativa e que podem impactar a sustentabilidade fiscal de médio prazo, é forçoso reconhecer que, com o aprofundamento da crise e a deterioração dos indicadores macroeconômicos, medidas que promovam o necessário equilíbrio das contas públicas tornaram-se ainda mais urgentes. Com efeito, o contexto requer, por parte de todos os Poderes, ações de controle efetivo do crescimento das despesas de caráter permanente, bem como deixa evidente a necessidade de recomposição de receitas, o que pode ser realizado por diferentes meios, tais como por receitas extraordinárias advindas da otimização de ativos, reversão de benefícios tributários ou por recomposição de base tributária. Tais medidas são ainda mais importantes do que eram no período pré-pandemia.

25. A melhora no equilíbrio das contas públicas, por meio da redução e maior controle sobre a criação de despesas obrigatórias e renúncias de receitas, bem como do aumento da eficiência e efetividade da arrecadação, sem esquecer de dar maior flexibilidade à sua utilização (desvinculação), não podem aguardar o aprofundamento, ainda maior, da crise. De fato, as medidas facilitadoras do desenvolvimento econômico e de alcance do equilíbrio das contas públicas devem ser adotadas com a maior brevidade possível para que sejam minimizados os efeitos da crise provocada pela Covid-19.

26. Dessa feita, considera-se oportuno encaminhar as informações ora apresentadas pelo Ministério da Economia para subsidiar as discussões do Congresso Nacional.

2.1.3. Risco 3: Insuficiência de recursos em fonte de livre aplicação

27. A inversão de fonte de recursos ocorre quando há execução de despesa superior à disponibilidade de caixa por fonte. Por exemplo, se a disponibilidade da Fonte 100 - Recursos Primários de Livre Aplicação for de R\$ 2,0 bilhões, mas as despesas executadas nessa mesma fonte forem de R\$ 2,5 bilhões, a fonte ficará com saldo negativo de R\$ 0,5 bilhão.

28. Registre-se que tal situação pode se configurar, por exemplo, a partir da frustração de receitas em determinado exercício. Nesse sentido, tem-se a despesa autorizada pela LOA, no entanto, dada a dinâmica da arrecadação ao longo do exercício, em alguns momentos, a despesa realizada pode superar o volume de receitas arrecadadas em determinada fonte de recursos.

29. Em particular no exercício de 2020, face os severos efeitos da pandemia sobre a economia, a receita efetivamente arrecadada poderá ser bastante inferior àquela projetada. Dessa maneira, poderá ocorrer a denominada ‘inversão de fontes’, em que há saldo negativo em determinada conta, como exemplificado no parágrafo anterior.

30. Um dos principais problemas da inversão de fonte de recursos pode ser o descumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, nos dois últimos quadrimestres do mandato do titular do Poder ou órgão, bem como o descontrole contábil ocasionado pela confusão entre os recursos de livre aplicação e aqueles vinculados.

31. Os principais fatores que contribuem para a ocorrência da inversão são: aumento elevado de créditos adicionais abertos (aumento das despesas); prorrogação, criação ou expansão de renúncias tributárias (redução das receitas); redução da arrecadação decorrente da crise econômica; e volume elevado de receitas orçamentárias vinculadas.

32. Para mitigar esse risco, a STN monitora e estima mensalmente a suficiência/insuficiência de disponibilidades financeiras ao final do exercício, com vistas a coibir a inversão de fontes e acompanhar o cumprimento do disposto no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal e (demonstrativo da disponibilidade de caixa). Além disso, segundo a STN (peça 122, p. 1), no segundo semestre de cada ano é feito um trabalho em conjunto com a SOF para que haja gestão das fontes de recursos que lastreiam os créditos orçamentários e adoção de medidas com vistas a possíveis remanejamentos de fontes orçamentárias.

33. Outras medidas capazes de mitigar o risco de inversão de fonte são as seguintes: destinação de recursos da dívida em montante suficiente para cobrir a insuficiência de recursos nas fontes deficitárias; edição de lei complementar que desvincule os recursos existentes na Conta Única; e medida legislativa que permita formas alternativas de financiamento do orçamento federal.

34. Importante mencionar que a STN tem adotado medidas visando tornar a gestão da programação financeira mais flexível, repercutindo positivamente na gestão das fontes, a exemplo da aprovação da Lei 13.983/2020, a qual alterou a redação da LDO 2020. Ademais, a recente Lei Complementar 173/2020 passou a dispensar, em situação de calamidade, que os recursos vinculados sejam utilizados exclusivamente em seu objeto de vinculação (art. 8º, parágrafo único, da LRF), desde que a destinação alternativa seja para o combate da calamidade reconhecida (art. 65, § 1º, inciso II, da LRF), o que poderá conferir maior flexibilidade e eficiência à gestão de caixa pelo Tesouro Nacional.

35. Haja vista a adequação dos controles implementados pelo Poder Executivo até o momento, conforme os acompanhamentos dos relatórios de avaliação bimestrais realizados pelo TCU, considera-se que, nesta oportunidade, não há necessidade de propor recomendações ao Ministério da Economia.

2.1.4. Risco 4: Comprometimento da programação financeira de exercícios futuros por restos a pagar decorrentes de créditos extraordinários abertos para enfrentamento da Covid-19

36. Até a data de 29/6/2020, havia R\$ 404,5 bilhões de dotação destinada ao enfrentamento da Covid-19, sendo que R\$ 306,7 bilhões estavam empenhados e R\$ 211,0 bilhões pagos.

37. Ainda que significativa parcela dos gastos relacionados ao combate à pandemia possibilite a célere execução, notadamente aquelas despesas que visam à transferência de renda, a elevação desproporcional de restos a pagar pode comprometer severamente a execução financeira do exercício seguinte.

38. Em situação particular encontram-se as despesas alocadas na função Saúde, as quais, em boa medida, submetem-se aos ritos estabelecidos na legislação para aquisição de bens e contratação de serviços, o que torna mais morosa a realização das despesas, se comparadas às demais medidas de combate à pandemia. Dos R\$ 39,7 bilhões destinados às ações de saúde, somente foram efetivamente pagos R\$ 11,9 bilhões. Dessa maneira, o empenho da despesa, sem o respectivo pagamento até o final do exercício, culminará na inscrição da despesa em restos a pagar.

39. Conforme expõe a STN, por meio do Ofício SEI 137967/2020/ME (TC 019.996/2020-9 peça

21, de relatoria do ministro Walton Alencar Rodrigues), os restos a pagar derivados de créditos extraordinários autorizados para o combate à pandemia impactarão a programação para os próximos exercícios na mesma proporção em que se der a inscrição. Isso porque, para efeitos da elaboração da programação financeira, os créditos extraordinários têm características de despesa obrigatória e seus restos a pagar deverão ser alocados na Necessidade de Financiamento do Governo Central (NFGC) no 1º RARDP do próximo exercício, reduzindo, desta forma, o espaço fiscal para as demais despesas, particularmente, as discricionárias.

40. Não é demais rememorar que o volume de despesas discricionárias vem se reduzindo ano a ano, em razão da elevação das despesas obrigatórias em ritmo mais acelerado que a correção do Teto de Gastos estabelecido pela EC 95/2016. Dessa maneira, a inscrição de despesas autorizadas por créditos extraordinários em restos a pagar poderá exigir um contingenciamento adicional de despesas discricionárias, impondo ainda mais dificuldades ao funcionamento da máquina pública e ao custeio de relevantes políticas públicas executadas pela União.

41. Registre-se que a União, em 2020, está dispensada do cumprimento das metas de resultado previstas no art. 2º da LDO 2020 e da limitação de empenho de que trata o art. 9º da LRF, por força do Decreto Legislativo 6/2020, que reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública, com efeitos até 31/12/2020.

42. No entanto, iniciado o exercício de 2021, a União submeter-se-á a novas metas de resultado fiscal, ficando sujeita inclusive à limitação de empenho e movimentação financeira. Dessa forma, em que pese a abertura das dotações extraordinárias ter ocorrido em 2020, período em que várias regras fiscais foram temporariamente mitigadas em face dos efeitos da pandemia, eventuais saldos de dotações extraordinárias inscritos em restos a pagar impactarão o resultado primário de exercícios futuros.

43. Por conseguinte, estritamente do ponto de vista de cumprimento de regras fiscais, é imperioso envia o máximo esforço para que a despesa autorizada para combate à pandemia seja empenhada, liquidada e paga ainda no exercício em curso.

44. Para além do exame do cumprimento de regras fiscais, considerando que as dotações extraordinárias têm como pressuposto a sua urgência, a postergação da liquidação e do pagamento de uma despesa destinada ao combate à pandemia deve constituir procedimento excepcional, sobretudo tendo em vista que a sociedade necessita que o Estado entregue tempestivamente bens e serviços, que lhe deem condições de superar a crise e minorar os impactos da Covid-19.

2.1.5. Riscos fiscais apontados no 1º Relatório de Acompanhamento

45. O 1º Relatório de Acompanhamento sobre as regras e impactos fiscais das medidas de enfrentamento da Covid-19 apontou os seguintes riscos fiscais: a) utilização de mecanismos para fuga ao Teto de Gastos; b) descumprimento do Teto de Gastos a partir de 2021; c) criação ou expansão de despesas ou renúncias tributárias não relacionadas à Covid-19, com base no Orçamento de Guerra; d) elevação dos juros pagos pelo Tesouro Nacional na emissão de títulos públicos; e) redução acentuada da reserva de liquidez do Tesouro Nacional; f) aumento de despesas com a honra de garantias em operações de crédito; e g) desvinculação irregular de recursos da Lei Complementar 173/2020.

46. Neste 2º Relatório de Acompanhamento, foram coletadas informações junto ao Ministério da Economia sobre as medidas que o governo possui para mitigar os riscos levantados. A seguir são demonstradas as medidas e, quando necessário, são feitas recomendações para que o governo federal melhore o monitoramento e as respostas aos riscos.

2.1.5.1 Fuga ao Teto de Gastos (EC 95/2016)

47. Foram apontados dois fatores relacionados ao risco à realização de despesas primárias à margem dos pressupostos do Teto de Gastos: a) abertura de espaço no Teto de Gastos por meio de créditos extraordinários abertos com fontes de anulação de dotações orçamentárias; e b) aportes de capital para empresas estatais executarem despesas típicas da administração direta.

48. Em relação à utilização de aportes de capital a estatais independentes para a execução de

despesas típicas da administração direta, o ministério não apresentou comentários ou possíveis medidas mitigadoras da ocorrência do risco.

49. Neste ponto, cabe ressaltar que esta Corte de Contas já teve a oportunidade de analisar, nas Contas do Presidente da República do exercício financeiro de 2019, a regularidade de aportes de capital à Empresa Gerencial de Projetos Navais. Na oportunidade, o procedimento foi considerado irregular, por transferir a execução de uma despesa típica da administração pública para uma estatal independente, por meio de aportes, fugindo, assim, do Teto de Gastos.

50. Adicionalmente, no curso da fiscalização atinente ao 2º Relatório deste Acompanhamento, verificaram-se movimentos que, aparentemente, mostravam-se não se coadunar com os pressupostos básicos estabelecidos pelo Novo Regime Fiscal (NRF). O primeiro procedimento envolve o cancelamento de dotações da LOA 2020, decorrente da substituição de um programa custeado por dotações computadas no Teto de Gastos por outro custeado por créditos extraordinários, cujo orçamento está excluído do limite de despesas primárias. O efeito prático desse movimento resulta em abertura de espaço fiscal no Teto de Gastos, sem que haja, de fato, redução de despesas primárias.

51. O segundo movimento refere-se à utilização de créditos extraordinários para o custeio de despesas do Programa Bolsa Família (MP 929/2020), ainda que as dotações da LOA 2020 sejam suficientes para custear todas as despesas até o final do corrente exercício. Tem-se, assim, mais um movimento que resulta em abertura de espaço fiscal no Teto de Gastos, sem efetiva redução de despesas.

52. Registre-se que as propostas de encaminhamento decorrentes do exame técnico realizado no presente item foram previamente submetidas a comentários dos gestores do Ministério da Economia e do Ministério da Cidadania, consoante previsão contida no art. 14 Resolução-TCU 315/2020. Assim, as conclusões a seguir apresentadas já consideram a manifestação das aludidas Pastas ministeriais, as quais contribuíram ao aprimoramento das propostas desta equipe técnica.

Da abertura de espaço no Teto de Gastos por meio de créditos extraordinários decorrentes de anulação de dotações da LOA 2020 (Medidas Provisórias 924, 941, 942 e 967, todas de 2020)

53. No 1º Relatório deste Acompanhamento, constatou-se que as Medidas Provisórias 924, 941, 942 e 967, todas de 2020, abriram crédito extraordinário tendo como fonte de recursos a anulação de dotações originalmente consignadas na LOA 2020. Um dos efeitos desse manejo orçamentário é a redução das despesas computadas no limite de despesas primárias.

54. Em um primeiro momento, tal procedimento resultou em abertura de espaço no Teto de Gastos do Poder Executivo no valor de R\$ 7,71 bilhões e de R\$ 0,15 bilhão no limite de despesas primárias da Câmara dos Deputados.

55. Posteriormente verificou-se que essa folga fiscal foi parcialmente ocupada por novas despesas autorizadas por atos infralegais, como se verifica na tabela a seguir:

Tabela 1: Remanejamento de dotações com impacto no Teto de Gastos do Poder Executivo em 2020

R\$ milhões

Ato autorizativo		Impacto no Teto de Gastos
Impacto negativo no Teto	MP 924/2020	-5.099,8
	MP 941/2020	-2.113,8
	MP 942/2020	-414,5
	MP 967/2020	-81,2
	Total (I)	-7.709,3
Impacto positivo no Teto	Port. 11.997/2020	26,7
	Port. 12.456/2020	413,3
	Port. 12.540/2020	285,6
	Total (II)	725,6
TOTAL (III) = (I) + (II)		-6.983,7

Fonte: RARDP 2º bimestre 2020

56. Observa-se que as medidas que têm impacto negativo no Teto de Gastos (R\$ 7,71 bilhões), ou seja, que promovem abertura de espaço fiscal, são aquelas que realizam o cancelamento de dotações primárias e, concomitantemente, autorizam outras despesas primárias, por meio de créditos extraordinários, os quais não são computados no Teto de Gastos (art. 107, § 6º, ADCT).

57. Já aquelas com impacto positivo (R\$ 0,73 bilhão), ou seja, reduzem o espaço fiscal no Teto de Gastos, referem-se ao reforço de dotações primárias, por meio de créditos suplementares e especiais, esses não excepcionados dos limites previstos na EC 95/2016. Dessa maneira, até 22/5/2020, do ponto de vista orçamentário, o espaço remanescente no Teto de Gastos é de R\$ 6,98 bilhões, considerando todas as alterações orçamentárias promovidas até aquela data. Destaque-se que foram elencados apenas os remanejamentos que possuem impacto diferente de zero no Teto de Gastos. Sabe-se que outros atos editados em 2020 também promovem cancelamentos e aplicação de dotações em igual montante, porém, têm impacto neutro no limite de despesas primárias do Poder Executivo federal.

58. Considerando os aludidos fatos, e notadamente tendo em conta que parcela significativa dos créditos extraordinários abertos promovia remanejamentos de dotações entre ações orçamentárias do próprio Ministério da Saúde, constatou-se o risco de se produzir artificialmente espaço fiscal no Teto de Gastos, por meio da abertura de créditos extraordinários. Assim, poderia uma despesa extraordinária ser destinada à mesma finalidade de uma despesa primária ordinária, o que implicaria ‘economia’ de despesas incluídas no Teto de Gastos. Como resultado, o espaço fiscal decorrente desses eventos, em tese, poderia ser utilizado para contemplar despesas que ordinariamente não seriam incluídas no orçamento federal, dadas as limitações impostas pela EC 95/2016.

59. No que concerne à abertura de espaço no Teto de Gastos por meio de créditos extraordinários autorizados pelas MP 924, 941, 942 e 967, todas de 2020, o Ministério da Economia argumentou o seguinte (peça 124, p. 1-3):

- a. não se vislumbra risco de fuga ao Teto de Gastos, na forma descrita pela equipe do TCU;
- b. para as medidas provisórias que abriram os créditos extraordinários antes da promulgação do Orçamento de Guerra, empregou-se uma estratégia de utilização de fontes de recursos provenientes fundamentalmente da anulação de dotações orçamentárias, bem como utilização de superávit financeiro apurado no balanço patrimonial, nos moldes dos incisos I e III do art. 43 da Lei 4.320/1964. Isso porque, além do risco de descumprimento da Regra de Ouro, já havia preocupação de se minimizar o inevitável endividamento via operações de crédito, que medidas a serem editadas poderiam ensejar. Logo, tentou-se maximizar a utilização dos recursos disponíveis naquele momento, evitando-se aqueles provenientes de dívida;

- c. o remanejamento de dotações ordinárias para extraordinárias, de fato, abre espaço no Teto dos Gastos, porém, como descrito anteriormente, decorre da racionalidade na utilização das alternativas disponíveis de fontes de recursos;
- d. as MPs 924, 941, 942 e 967, todas de 2020, tiveram como fonte de recursos a anulação de dotações porque houve o oferecimento, por parte de parlamentares, de dotações orçamentárias de emendas ou, no caso da MP 924, a meta fiscal e a Regra de Ouro ainda estavam em vigor;
- e. a abertura de crédito extraordinário não exige a indicação de fonte de recursos, porém, por zelo do Poder Executivo, tais fontes foram providenciadas, na forma de cancelamento de dotações e de utilização de superávit financeiro;
- f. a abertura de espaço no Teto por meio de crédito extraordinários é decorrência natural de uma conduta não intencional e respaldada em lei;
- g. o espaço adicional no Teto de Gastos pode ser consumido, por exemplo, pelo aumento (conforme projeções mais atualizadas) de algumas despesas obrigatórias submetidas ao Teto. Nesse ponto, merece destaque o Programa Seguro Desemprego, que foi fortemente impactado pela pandemia, de acordo com o apontado no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas do 2º Bimestre.
60. Complementarmente, por meio do Ofício 6-73/2020-Semag/TCU (peça 148), a equipe de fiscalização solicitou informações adicionais ao Ministério da Economia, sobre a abertura de créditos extraordinários, à luz dos pressupostos do NRF.
61. Nesse rumo, por meio Nota Técnica SEI 25283/2020/ME (peça 151), o Ministério da Economia apresentou informações acerca do manejo das dotações da LOA e de seu impacto no Teto de Gastos, como também da necessidade de compatibilização das demais normas fiscais vigentes, como se resume a seguir:
- a. o Ministério da Economia reforça o compromisso do estrito cumprimento da EC 95/2016, e que ‘não é verdadeiro que há risco de se utilizar os créditos extraordinários como expediente de saída para aumento de despesas primárias sujeitas ao Teto de Gastos, mesmo que reflexamente’;
- b. ‘não se entende que os pressupostos básicos do Novo Regime Fiscal fiquem sob risco na medida que dotações orçamentárias submetidas a ele são canceladas e, conseqüentemente, se abra espaço para novas despesas ordinárias. A abertura do espaço do Teto em função do remanejamento de dotações ordinárias para extraordinárias é uma decorrência natural dos dispositivos constitucionais relativos ao Novo Regime Fiscal, haja vista as despesas provenientes de tais créditos constituírem exceção ao Novo Regime Fiscal’.
- c. ‘programações de despesas obrigatórias submetidas ao Teto encontram-se pressionadas, o que naturalmente poderia requerer ajuste considerável em outras despesas para seu atendimento. Exemplo disso é o Seguro Desemprego, dentre outros programas de proteção social submetidos ao Teto, que podem ser majorados em função da situação econômica adversa ora enfrentada’.
62. Passa-se a analisar as razões de fato e de direito que impuseram a abertura de crédito adicional extraordinário, valendo-se de dotações da LOA 2020, o que culminou na abertura de espaço no limite de despesas primárias do Poder Executivo no montante de R\$ 7,7 bilhões (MPs 924, 941, 942 e 967, todas de 2020).
63. Para o adequado exame do tema ora proposto, faz-se necessário conhecer as regras fiscais vigentes à época da edição das MPs 924, 941, 942 e 967, todas de 2020, as dotações remanejadas pelos respectivos atos e, sobretudo, o momento excepcional que exigia a pronta atuação do Estado no sentido de minimizar os efeitos da crise.
64. A estratégia de se cancelarem dotações primárias da LOA 2020 visando lastrear créditos extraordinários deve ser compreendida em face de um conjunto de normas fiscais que estabelecem regras para a abertura de dotação adicional, com destaque para o cumprimento de metas de resultado fiscal estabelecidas pela LDO 2020, de limites impostos pelo Teto de Gastos e de condições decorrentes da Regra de Ouro.

65. Particularmente, a MP 924/2020, que promoveu o remanejamento de R\$ 5,1 bilhões de dotações originárias da LOA 2020 para abertura de créditos extraordinários, foi editada em 13/3/2020, momento em que ainda estavam em vigor todas as regras fiscais ordinariamente existentes em nosso ordenamento jurídico e que deveriam orientar a execução orçamentária e financeira em 2020, com destaque para a meta de resultado primário.

66. Nesse contexto, independentemente da indicação de fonte de recursos, o Poder Executivo ainda tinha o compromisso de cumprir a meta de resultado fiscal estabelecida para 2020. Soma-se a isso, a indicação de necessidade de contingenciamento da ordem de R\$ 37,5 bilhões apresentada em 20/3/2020, por ocasião da publicação do RARDP do 1º bimestre de 2020.

67. Rememore-se que o Decreto Legislativo 6/2020, que reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública, exclusivamente para os fins do art. 65 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), notadamente para as dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos no art. 2º da LDO 2020, somente foi publicado em 20/3/2020. Assim, até essa data, os movimentos orçamentários do Poder Executivo deveriam obedecer aos comandos da LDO 2020 no que se refere ao cumprimento de metas fiscais.

68. Para além disso, as ações do Poder Executivo também deveriam visar ao necessário cumprimento da Regra de Ouro (art. 167, inciso III, da CF/1988). Sobre esse ponto, é preciso lembrar que a LOA 2020 foi aprovada indicando que as operações de créditos excediam em R\$ 367,0 bilhões as despesas de capital, ou seja, desde o início do exercício já havia expressiva insuficiência da Regra de Ouro. Nesse sentido, o cancelamento de dotações da LOA 2020 poderia não exercer pressão adicional no cumprimento dessa regra fiscal, ao passo que a utilização de uma receita proveniente da emissão de títulos públicos para custear despesa corrente necessariamente promoveria desequilíbrio adicional da Regra de Ouro. Assinale-se que, apenas em 7/5/2020, foi promulgada a EC 106/2020, que dispensou a União do cumprimento do art. 167, inciso III, da CF/1988 durante a integralidade do exercício financeiro em que vigore a calamidade pública nacional.

69. É no período antecedente à promulgação da EC 106/2020 que foram editadas as MPs 941 e 942, ambas de 2020, que cancelaram dotações primárias da ordem de R\$ 2,1 bilhões e de R\$ 0,4 bilhão, respectivamente.

70. Complementarmente, faz-se necessário mencionar a estratégia utilizada pelo Poder Executivo para autorizar os créditos extraordinários, a qual também visou minorar o impacto no mercado de títulos públicos, notadamente considerando o expressivo *deficit* fiscal projetado para o exercício, o que exige a captação de volumes elevados de recursos em mercado.

71. Dessa maneira, em um primeiro momento, o Poder Executivo utilizou os seguintes recursos para abertura de créditos extraordinários: *superavit* financeiro de exercícios anteriores; cancelamentos de dotações financeiras da LOA 2020; e cancelamento de dotações primárias da LOA 2020. Desses movimentos, apenas o cancelamento de dotações primárias da LOA 2020 tem impacto no Teto de Gastos.

72. Essa estratégia possibilitou que os primeiros R\$ 258,7 bilhões autorizados para o combate à pandemia fossem custeados por fontes não vinculadas à emissão de títulos públicos, o que, de certa forma, permitiu ao Tesouro Nacional executar planejamento mais adequado, de forma a captar recursos no mercado em momento oportuno. Somente a partir do esgotamento das mencionadas fontes não vinculadas à emissão de títulos, o Poder Executivo iniciou a abertura de créditos extraordinários lastreados pela fonte 144 - Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional - Outras Aplicações.

73. Além do estrito atendimento às regras fiscais vigentes ao momento da abertura de créditos extraordinários, as MPs 941, 942 e 967, todas de 2020, têm como característica o cancelamento de dotações provenientes de emendas parlamentares. Assim, a MP 941/2020 promoveu o cancelamento de dotações provenientes de emendas de bancada estadual de execução obrigatória (RP 7). Já a MP 942/2020 cancelou dotações de emendas do relator-geral do projeto de lei orçamentária anual (RP 9). E, por fim, na MP 967/2020, foram canceladas dotações de emendas de

comissão permanente do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e de comissão mista permanente do Congresso Nacional (RP 8). Dessa maneira, entende-se que a promoção do citado remanejamento possibilitou a tempestiva realização da despesa, uma vez verificada a alteração da prioridade da atuação governamental, ao passo que a submissão aos ritos comuns de alteração orçamentária poderia comprometer a tempestividade necessária exigida pelas ações de combate à pandemia.

74. Convém ainda destacar que, por força do disposto nos arts. 43 e 44 da Lei 4.320/1964, a abertura de créditos extraordinários prescinde de indicação de fonte de recursos que lastreie as respectivas dotações autorizadas por medida provisória. No entanto, o Poder Executivo optou pela indicação como fonte de recursos as dotações da LOA 2020, o que, reflexamente, abriu espaço no Teto de Gastos.

75. No entanto, caso o Poder Executivo não tivesse indicado ou utilizado diferente fonte de recursos para abrir créditos extraordinários, as despesas computadas no limite de despesas primárias do Poder Executivo manter-se-iam inalteradas. Assim, os R\$ 7,7 bilhões não seriam destacados como espaço no Teto de Gastos e eventuais remanejamentos entre as despesas primárias poderiam ter efeito prático idêntico à ocupação desse espaço por novas despesas.

76. Sob o prisma quantitativo, tal raciocínio, conjuntamente com as demais razões de fato e de direito que impuseram a abertura de crédito extraordinário com cancelamento de dotações da LOA 2020, não se afasta dos pressupostos estabelecidos pelo NRF. No entanto, da análise dos citados remanejamentos, nota-se certa semelhança entre as ações orçamentárias canceladas e as autorizadas por créditos extraordinários. À guisa de exemplo, cite-se a MP 924/2020, a qual cancelou R\$ 5,1 bilhões do Ministério da Saúde (ações 2E89 e 2E90) e abriu créditos extraordinários em igual valor, para a mesma Pasta, também, na função Saúde, porém, na ação 21C0. O mesmo ocorre com a MP 941/2020, que cancelou R\$ 811,1 milhões do Ministério da Saúde, novamente, nas ações 2E89 e 2E90, e se utilizou desse montante para abertura de crédito extraordinário na ação 21C0, na função Saúde, em favor da mesma Pasta ministerial.

77. Nesse contexto, cabe ressaltar que a ação orçamentária 21C0 foi especialmente criada para acomodar dotações voltadas ao enfrentamento da Covid-19, podendo ser empregada para diversas finalidades, desde que o objeto da despesa se relacione com a pandemia. Dessa maneira, em tese, entende-se que há certa semelhança nas dotações canceladas e autorizadas, e, nesse sentido, a dotação extraordinária poderia atender à mesma finalidade de uma dotação ordinária, tendo em vista a vasta amplitude da ação 21C0. Na prática, tal fato poderia fazer com que uma despesa extraordinária ‘fizesse as vezes’ de uma despesa ordinária, o que eventualmente seria capaz de gerar espaço no Teto de Gastos.

78. Houvesse inequívoca substituição de uma despesa custeada por dotações computadas no Teto de Gastos por outra excluída do cômputo ordinário dos limites de despesas primárias da União, de forma a produzir folga fiscal artificial, por razões de prudência, o espaço fiscal decorrente dessa ‘economia’ de despesas não deveria acomodar outros gastos não excepcionados pelo art. 107, § 6º, do ADCT.

79. Tal medida se faria necessária, uma vez que não haveria, de fato, redução dos gastos da União. Nesses casos, sob a ótica orçamentário-fiscal, há a mera comutação da execução de despesas em distintos tipos de créditos. Essa relação direta de substituição de uma despesa primária ordinária por outra excluída do Teto de Gastos é observada com bastante clareza entre o Programa Bolsa Família e o Programa de Auxílio Emergencial, em que há nítida geração de espaço no Teto de Gastos, sem a efetiva redução de despesas. Dada sua relevância, o tema será examinado nos tópicos seguintes desta seção.

80. No entanto, no caso das Medidas Provisórias 924, 941, 942 e 967, todas de 2020, não seria possível comprovar se uma despesa extraordinária iria substituir diretamente uma despesa ordinária, como também não seria possível precisar em que medida se daria essa eventual substituição.

81. É de conhecimento comum que a crise sanitária causada pela pandemia de Covid-19 impõe a

utilização de vultosos recursos, os quais deverão ser empregados em diferentes finalidades excepcionais de combate à pandemia, como a aquisição de materiais e equipamentos para realização de testes em massa da população, compra de ventiladores mecânicos em larga escala, medicação para tratar os infectados pelo novo coronavírus, entre outros. Além disso, parte desses recursos visa majorar os recursos transferidos aos entes subnacionais no âmbito do Fundo Nacional de Saúde (FNS), de forma a melhor equipar os sistemas públicos de saúde estadual e municipal, visando ao enfrentamento da pandemia.

82. Noutro giro, sabe-se também que parcela dessas dotações será destinada ao custeio de despesas que ordinariamente seriam executadas, como demais insumos hospitalares, gastos correntes como água, luz, telefone, entre outros. Dessa maneira, em termos práticos, restaria inviabilizado qualquer intento de segregação dessas despesas, entre gastos ordinários e extraordinários, como forma de prevenção à eventual abertura de espaço no Teto de Gastos.

83. Não obstante, remanesce o necessário zelo do gestor público para que o espaço fiscal no Teto de Gastos decorrente da edição das Medidas Provisórias 924, 941, 942 e 967, todas de 2020, não seja ocupado por novas despesas não relacionadas ao enfrentamento da pandemia ou que não sejam dela decorrentes, as quais poderiam não ser contempladas no orçamento ordinário em situações não excepcionais, considerando as limitações impostas pela EC 95/2016.

84. Outrossim, reconhece-se que as MPs 941, 942 e 967, todas de 2020, promoveram cancelamento de dotações primárias de outros órgãos do Poder Executivo, o que, em tese, pode causar impacto na gestão e no custeio de relevantes políticas públicas.

85. Ademais, os inéditos e severos efeitos da pandemia ultrapassam as fronteiras da crise sanitária, acarretando também incalculáveis prejuízos econômicos ao país. Nesse sentido, além das despesas diretamente relacionadas ao combate à Covid-19, o Estado também recorre ao custeio de políticas anticíclicas, como é o caso da concessão do seguro desemprego.

86. Conforme relatado no RARDP 2º Bimestre de 2020, projeta-se que a despesa com Abono e Seguro Desemprego saltará de R\$ 59,7 bilhões para R\$ 63,5 bilhões ao final do exercício, face à extinção de postos de trabalho, como efeito direto da crise econômica. Ademais, outras despesas obrigatórias ou discricionárias poderão ser acrescidas em função da pandemia. Assim, o espaço fiscal no Teto de Gastos poderá ser utilizado para custear despesas dessa natureza.

87. Entende-se, assim, não haver irregularidade em se autorizarem novas despesas sem o cancelamento de dotações primárias, de forma a ocupar o espaço fiscal no Teto de Gastos decorrente dos remanejamentos orçamentários promovidos pelas MPs 924, 941, 942 e 967, todas de 2020. No entanto, não se deve perder de vistas os pressupostos básicos do NRF, a principal âncora fiscal existente no Brasil, e os postulados insculpidos no art. 1º da LRF, visando à higidez das contas públicas. Isso posto, entende-se prudente que os eventuais créditos suplementares e especiais, que ocupem o espaço fiscal no Teto de Gastos decorrente da edição aludidas MPs, sejam canalizados para custear despesas decorrentes da pandemia, a exemplo do custeio do Abono e Seguro Desemprego.

88. Considerando as situações de fato e de direito que impuseram ao Poder Executivo a promoção do cancelamento de dotações da LOA 2020, para lastrear créditos extraordinários destinados ao combate à pandemia, com fundamento nos pressupostos basilares insculpidos na EC 95/2016 e nos preceitos da gestão fiscal responsável insculpidos no art. 1º da Lei Complementar 101/2000, em conformidade com o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, propôs-se, em relatório preliminar, recomendar ao Ministério da Economia que eventual utilização do espaço fiscal no Teto de Gastos proveniente de cancelamentos de dotações promovidos pelas Medidas Provisórias 924, 941, 942 e 967, todas de 2020, seja direcionada ao custeio de despesas direta ou indiretamente decorrentes da pandemia de Covid-19.

89. Nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, o relatório preliminar contendo as conclusões atinentes à abertura de espaço fiscal no Teto de Gastos decorrente da edição das MPs 924, 941, 942 e 967, todas de 2020, foi submetido ao Ministério da Economia a fim de oportunizar ao destinatário da deliberação a apresentação de comentários sobre as propostas de recomendação.

90. Sobre o tema, por meio da Nota Informativa SEI 17784/2020/ME (peça 160), em decorrência da recomendação para que o espaço fiscal no Teto de Gastos fosse ocupado por despesas decorrentes direta ou indiretamente da pandemia, o Ministério da Economia sugeriu, que, no presente relatório, fosse incluída análise acerca dos seguintes temas: i) elevação das despesas com fabricação de cédulas e moedas, tendo em vista as medidas de combate à pandemia, como, por exemplo, o Auxílio Emergencial, que resulta em maior circulação de numerário na economia; e ii) autorização ao Banco Central para realizar operações de compra e venda de ativos privados e títulos do Tesouro Nacional, conforme estabelece a EC 106/2020 (Orçamento de Guerra).

91. Atinente aos temas sugeridos pelo Ministério da Economia, entende-se que exigem análise mais aprofundada, notadamente tendo em vista as nuances que os caracterizam. Nesse sentido, os temas serão objeto de análise nos próximos relatórios deste processo de acompanhamento.

92. Por todo o exposto, considerando a análise procedida no presente relatório, como também a manifestação do Ministério da Economia, mantém-se inalterada a proposta de encaminhamento constante do relatório preliminar, veiculada nos seguintes termos: recomendar ao Ministério da Economia, com fundamento nos pressupostos basilares insculpidos na EC 95/2016 e nos preceitos da gestão fiscal responsável insculpidos no art. 1º da Lei Complementar 101/2000, em conformidade com o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que eventual utilização do espaço fiscal no Teto de Gastos proveniente de cancelamentos de dotações promovidos pelas Medidas Provisórias 924, 941, 942 e 967, todas de 2020, seja direcionada ao custeio de despesas direta ou indiretamente decorrentes da pandemia de Covid-19.

93. Por derradeiro, impende destacar que as presentes conclusões estão adstritas aos casos concretos ora analisados, os quais estão inseridos em contexto inédito e excepcional decorrente da pandemia. Sem embargo, tal análise poderá ser revisitada posteriormente a partir do surgimento de novos fatos que possam impactar os pressupostos do NRF.

Redução de despesas computadas no Teto de Gastos em razão da substituição de despesas previstas na LOA por outras relacionadas à pandemia e aprovadas por créditos extraordinários

94. À semelhança do tema abordado anteriormente, a presente seção analisa possível abertura de espaço fiscal no Teto de Gastos, sem que haja, de fato, economia de despesas primárias. Porém, diferentemente do fato narrado anteriormente, o procedimento relatado a seguir envolve a substituição direta de uma política pública (Programa Bolsa Família), cujas dotações estão computadas no Teto de Gastos, por outra (Programa Auxílio Emergencial), cujas dotações foram autorizadas por créditos extraordinários, assim, excluídas do limite de despesas primárias da União.

95. Em 22/5/2020, o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) do 2º bimestre de 2020, publicado pelo Poder Executivo, indicou a possibilidade redução de despesas no Programa Bolsa Família (PBF). Assim, a dotação necessária para custear as despesas do PBF ao longo de 2020 não seria de R\$ 32,5 bilhões (LOA 2020 e MP 929/2020), mas sim de R\$ 30,1 bilhões, resultando assim, em redução de R\$ 2,4 bilhões.

96. Segundo o Ministério da Economia, a redução da despesa se deu em razão da edição da Lei 13.982/2020, alterada pela Lei 13.998/2020, que promoveu a substituição temporária do pagamento do Bolsa Família pela concessão do Auxílio Emergencial para parcela dos beneficiários do PBF. Registre-se que as dotações para o custeio do Auxílio Emergencial têm sido autorizadas por meio de créditos extraordinários, e, portanto, são excluídas do Teto de Gastos.

97. Dessa maneira, em vez de receber o benefício do Bolsa Família, parte dos assistidos passou a perceber o Auxílio Emergencial. Do ponto de vista orçamentário, os dois programas são executados em ações orçamentárias distintas, e, em razão disso, foi gerada economia de R\$ 2,4 bilhões na ação 8442, que custeava despesas do PBF. Por outro lado, foram instituídas e elevadas as despesas realizadas com Auxílio Emergencial (ação 00S4).

98. Nesse ponto, vislumbra-se movimento, cujas consequências poderiam não se coadunar com os pressupostos estabelecidos pelo NRF: tem-se uma despesa regularmente submetida ao Teto de Gastos (dotações da LOA 2020, na ação 8442, destinada ao custeio do Bolsa Família) sendo substituída por um dispêndio excluído do Teto de Gastos (Auxílio Emergencial, autorizado por

medidas provisórias veiculando crédito extraordinário).

99. Assim, a economia de despesas da LOA 2020 na ação 8442 estaria intrinsecamente relacionada à realização de despesas com Auxílio Emergencial. Do ponto de vista fiscal como um todo, a realização de despesas com Auxílio Emergencial acarreta elevação dos gastos primários, vez que o valor médio pago no âmbito desse programa é mais elevado que os benefícios concedidos no âmbito do Bolsa Família. No entanto, essa simples troca promove economia de dotações da LOA 2020 e, conseqüentemente, possibilita abertura de espaço no Teto de Gastos.

100. Da dotação total do PBF (R\$ 32,5 bilhões), R\$ 29,5 bilhões são provenientes da LOA 2020 e R\$ 3,0 bilhões da MP 929/2020. Registre-se, essa economia de R\$ 2,4 bilhões não se refletiu em bloqueio/cancelamento parcial das dotações adicionais extraordinárias autorizadas pela MP 929/2020, mas sim dos créditos originários da LOA 2020. Esse movimento possibilita a abertura de espaço no Teto de Gastos, na medida em que dotações originárias da LOA 2020 poderão ser canceladas.

101. Com lastro nessa redução de despesas e no conseqüente espaço no Teto de Gastos, o Poder Executivo editou a Portaria SEF/ME 13.474/2020, por meio da qual promoveu-se o cancelamento de R\$ 83,9 milhões da ação 8442, destinada ao Bolsa Família, visando à suplementação da ação orçamentária 2017 – Comunicação Institucional. Assim, do excesso de dotações do PBF (R\$ 2,4 bilhões), foram cancelados e remanejados R\$ 83,9 milhões para o custeio de despesas com comunicação institucional da Presidência da República. No entanto, tal ato foi, posteriormente, revogado pela Portaria SEF/ME 13.866/2020. Dessa forma, as dotações do PBF mantêm-se em seu valor integral (R\$ 32,5 bilhões).

102. Inclusive, o aludido remanejamento foi objeto de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pelo Procurador do Ministério Público junto ao TCU Rodrigo Medeiros de Lima (TC 021.245/2020-7, de relatoria do Ministro Bruno Dantas), a qual foi apreciada pelo TCU e, por meio do Acórdão 1.640/2020-TCU-Plenário, o Plenário desta Corte de Contas conheceu da aludida representação e considerou prejudicado o pedido cautelar, arquivando o processo sem julgamento de mérito, em razão da perda de objeto decorrente da revogação da Portaria SEF/ME 13.474/2020. De igual modo foi a decisão proferida no âmbito do Acórdão 1.639/2020-TCU-Plenário, também de relatoria do Ministro Bruno Dantas, e por meio do qual o Tribunal apreciou representação de teor semelhante, porém formulada pelo Subprocurador-Geral do MPTCU Lucas Rocha Furtado.

103. Não obstante, ainda que as dotações do PBF não tenham sido novamente remanejadas, há o registro no Sistema Integrado de Administração Financeira do governo federal (Siafi) de bloqueio para posterior remanejamento de dotações da LOA 2020, no valor de R\$ 2,4 bilhões, na ação 8442, destinada ao custeio do Bolsa Família. Nesse contexto, potencialmente, vislumbra-se a possibilidade de abertura de espaço no Teto de Gastos, o que viabilizaria a autorização de novas despesas, como se deu com a edição da Portaria SEF/ME 13.474/2020.

104. Em um contexto cingido de diferentes e inéditas medidas, combinado com a suspensão temporária de regras fiscais, fez-se necessário exame mais aprofundado das razões de fato e de direito que embasaram a adoção dos procedimentos relatados. Nesse sentido, o exame da regularidade dos procedimentos adotados em relação ao manejo das dotações do PBF deve ser realizado a partir da interpretação sistêmica da Constituição Federal, sobretudo no que concerne aos pressupostos do NRF.

105. No que tange à execução de despesas no âmbito do PBF, identificam-se dois movimentos interrelacionados que pressionam para a abertura de espaço no Teto de Gastos.

106. O primeiro deles relaciona-se à substituição direta de despesas incluídas no Teto de Gastos por outras não computadas no limite de despesas primárias da União. Verifica-se que a Lei 13.988/2020 promoveu a substituição temporária do BPF pelo Auxílio Emergencial (cuja dotações foram autorizadas por créditos extraordinários: MPs 937, 956, 970, todas de 2020). Com efeito, deixa-se de executar uma despesa regularmente computada no Teto de Gastos (dotações destinadas ao BPF na LOA 2020), para se realizar um gasto autorizado por créditos extraordinários,

não sendo, portanto, computado no Teto de Gastos (caso do Auxílio Emergencial).

107. O outro movimento refere-se à utilização de dotações autorizadas por créditos extraordinários, mesmo após constada a economia de recursos com Bolsa Família, decorrente da substituição do PBF pelo Auxílio Emergencial. Nesse cenário, as dotações originárias da LOA 2020 poderiam suportar em parte ou integralmente as despesas com os novos beneficiários do Bolsa Família. Registre-se que, ao executar os pagamentos do PBF com orçamento extraordinário, essas despesas não são computadas no limite de despesas primárias. Tendo em vista sua relevância, esse segundo movimento será abordado de forma segregada no tópico a seguir.

108. Em relação ao primeiro movimento, nota-se que a economia de R\$ 2,4 bilhões não decorreu da redução da política pública em si, mas sim da criação de outro programa que substituiu temporariamente o PBF, o Auxílio Emergencial. Não se promoveu redução real do número de beneficiários ou do valor *per capita* concedido aos assistidos pelo PBF. Houve a simples redução da execução com determinada despesa e a elevação de outra.

109. Mais que isso, o valor pago a título de Auxílio Emergencial é mais elevado que aquele concedido pelo PBF, o que, de forma agregada, aumenta o volume de despesas primárias da União. À luz da EC 95/2016, tem-se a redução de despesas computadas no Teto de Gastos (dotações da LOA 2020 relacionadas ao PBF) e a elevação de gastos excluídos do limite de despesas primárias da União (Auxílio Emergencial, autorizado por medidas provisórias).

110. Com efeito, considerando apenas a literalidade da EC 95/2016, esse fato possibilitaria que o excesso de dotações do PBF fosse cancelado para futuros remanejamentos. Complementarmente, na linha do que argumentou o Ministério da Economia (Nota Técnica SEI 25283/2020/ME, peça 151), o cancelamento de dotações do PBF não deve incidir sobre as dotações da MP 929/2020, mas sim da LOA 2020, uma vez que a citada medida provisória ainda se encontra pendente de apreciação pelo Congresso Nacional. Dessa maneira, essa sequência de ações possibilitaria a redução de despesas primárias computadas no Teto de Gastos.

111. Os movimentos orçamentários tradicionais não se esgotam apenas no cancelamento de dotações primárias excedentes, decorrente da citada economia de R\$ 2,4 bilhões no PBF. O passo posterior é a autorização de novos gastos públicos valendo-se do espaço gerado no Teto de Gastos. Essa sequência de ações é percebida com muita clareza no remanejamento promovido pela Portaria SEF/ME 13.474/2020, a qual cancelou dotações do PBF e as direcionou à comunicação institucional da Presidência da República.

112. Note-se que, caso não existisse o Auxílio Emergencial, não haveria redução de despesas no âmbito do PBF. Consequentemente, impossibilitado de promover cancelamento no âmbito desse último programa, o Poder Executivo não poderia autorizar gastos primários adicionais incluídos no Teto de Gastos.

113. Ademais, a situação em análise em muito se diferencia do caso concreto enfrentado no tópico anterior, em que as MPs 924, 941, 942 e 967, de 2020, promoveram cancelamento de despesas para realizar outros gastos. Não houve a simples substituição de uma dotação ordinária por uma extraordinária, visando aos mesmos fins, como o que ocorre com PBF e Auxílio Emergencial.

114. No caso entre o PBF e o Auxílio Emergencial, há inequívoca similitude entre as despesas, materializada pela edição da própria Lei 13.998/2020, que altera a Lei 13.982/2020, informando no art. 2º, § 2º, que ‘Nas situações em que for mais vantajoso, o auxílio emergencial substituirá, temporariamente e de ofício, o benefício do Programa Bolsa Família, ainda que haja um único beneficiário no grupo familiar’.

115. Destarte, eventual utilização do espaço no Teto de Gastos gerado pelo cancelamento de dotações da LOA no âmbito do PBF, decorrente da substituição do benefício do Bolsa Família pelo Auxílio Emergencial, em verdade, estaria se valendo por via transversa da neutralidade dos créditos extraordinários em relação ao Teto de Gastos, o que, em última análise, promoveria a elevação do volume de despesas primárias, à margem do espírito do NRF.

116. Registre-se que a EC 95/2016 não informa explicitamente a vedação de tal artifício, que

poderia produzir folga fiscal artificial no Teto de Gastos. Não obstante, dada a abstração e a generalidade das normas previstas na Lei Maior do país, não poderia, nem seria o objetivo do legislador constituinte derivado prever todas as situações concretas que poderiam não se coadunar com os pressupostos do Novo Regime Fiscal.

117. Nesse rumo, os pressupostos basilares de qualquer norma constante do ordenamento jurídico devem ser os norteadores dos operadores do Direito, sobretudo, quando se trata de uma regra fiscal da mais alta relevância para a higidez das finanças públicas, em especial, no presente momento em que se observa a elevação expressiva do endividamento público. Dessa maneira, cabe a esta Corte de Contas da União, no exercício do controle externo da Administração Pública federal, conferir a máxima efetividade às regras e aos princípios orientadores do Novo Regime Fiscal, o qual, em última análise, visa conter a elevação desordenada de despesas primárias, e, por conseguinte, promover a sustentabilidade da dívida pública.

118. Não é demais relembrar que esta Corte de Contas, no âmbito da apreciação das Contas do Presidente da República de 2019 (Acórdão 1.437/2020-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Bruno Dantas) considerou irregulares os aportes de capital de R\$ 7,6 bilhões à Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron), estatal vinculada à Marinha do Brasil. Embora supostamente alicerçados em exceção constitucional que permitiria que essas despesas fossem excluídas do Teto de Gastos, tais aportes prestaram-se, em verdade, para adquirir equipamentos para órgão da administração direta federal, tipo de despesa não excepcionada pela EC 95/2016. Dada a relevância dessa decisão para o deslinde do tema em análise, transcreve-se excerto do voto-condutor do ministro Bruno Dantas que deu origem ao Acórdão 1.437/2020-TCU-Plenário:

133. Como sabido, despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes – como a Emgepron – não são computadas no limite de despesas primárias da União para fins de apuração de cumprimento do Teto de Gastos (ADCT, art. 107, § 6º, inciso IV). O objetivo é não comprometer eventuais necessidades de investimento de estatais que atuam no mercado concorrencial.

134. Os aportes em tela, todavia, se destinaram a capitalizar a empresa tão somente para aquisição, no mercado, de corvetas e de navio de apoio antártico para uso da Marinha do Brasil.

(...)

136. Conforme detalhado na seção 4.1.1.6 do Relatório, a preocupação sob o ponto de vista da responsabilidade fiscal, que tanto devemos preservar, reside na constatação de que os aportes ora tratados não tiveram finalidade outra senão transferir recursos para que a estatal adquirisse, junto a empresas privadas, embarcações a serem utilizadas por órgão da Administração Direta, a Marinha do Brasil.

137. Ainda que haja interesse público e a empresa seja economicamente sustentável, não se configuram elementos inequívocos de que o aumento de capital teve o objetivo de aumentar a capacidade instalada da Emgepron para prestar serviços ao seu controlador. Ao contrário, as evidências são no sentido de que o aporte serviu apenas para formação de caixa na estatal a fim de que essa terceirizasse a fabricação de corvetas e a aquisição de navio de apoio antártico – atividades de logística e de contratação tipicamente administrativas, que, em regra, caberiam à Marinha do Brasil realizar.

(...)

142. Ademais, a ‘folga fiscal’ gerada poderia ter sido utilizada para acomodar outras despesas. Digo no campo das hipóteses porque, se o valor de R\$ 7,6 bilhões fosse somado às despesas correntes para fins de cálculo do cumprimento do Teto de Gastos, muito provavelmente não teria havido extrapolação do teto em 2019.

143. O dilema que se impõe é que, se outras estatais passarem a ser utilizadas com o mesmo propósito, instituindo mecanismo corriqueiro de terceirização de despesas da Administração Direta, teremos, na prática, **a completa inefetividade do Teto de Gastos como medida de prevenção ao crescimento desordenado dos gastos do Estado.**

144. A depender da escala com que o artifício seja utilizado, pode se transformar em risco real de quebra do compromisso em favor do equilíbrio intertemporal das contas públicas.

145. Dessa forma, a gravidade da situação enseja não só a emissão do competente alerta ao Poder Executivo, mas também o registro como uma das irregularidades consignadas no Parecer Prévio. (grifou-se)

119. Observa-se assim que o Plenário desta Corte de Contas, a partir de uma interpretação sistemática da EC 95/2016, tomou como base a finalidade da norma em si, a qual visa precipuamente limitar despesas primárias e conter o endividamento estatal. Dessa maneira, o mero cumprimento formal da literalidade da EC 95/2016, à margem dos reais pressupostos estabelecidos pelo Novo Regime Fiscal, conforme dicção do item 143 do voto do ministro Bruno Dantas, poderia resultar em ‘completa inefetividade do Teto de Gastos como medida de prevenção ao crescimento desordenado dos gastos do Estado’.

120. Interpretação análoga deve ser conferida àquelas situações em que se verifica substituição direta e inequívoca de uma despesa regularmente computada no Teto de Gastos por outra excluída do limite de despesas primárias da União, e que não promova real economia de despesas, como se verifica na relação entre o PBF e o Auxílio Emergencial. Esse movimento deve ser interpretado a partir dos pressupostos basilares do NRF, para além da letra fria da lei.

121. A utilização de folga fiscal artificial não se alinha aos princípios basilares do NRF, mormente o controle do crescimento da despesa pública e a gestão fiscal responsável, alcançada, entre outros, pela prevenção de riscos e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

122. Sem embargo, ainda que se argumente que os novos gastos primários autorizados, com base no espaço fiscal decorrente da economia de despesas do PBF, poderiam não exceder formalmente os limites numéricos estabelecidos pela EC 95/2016, inequivocamente, haveria elevação dos gastos primários da União, o que não ocorreria se obedecidos os pressupostos do Teto de Gastos.

123. Contudo, em homenagem aos princípios da boa-fé, da segurança jurídica e da proteção à confiança, o mesmo entendimento não deve prevalecer em situações em que não se comprove relação direta e inequívoca ou que não possibilite mensurar o real impacto de uma despesa excepcionada do Teto de Gastos sobre outra ordinariamente submetida ao limite de despesas primárias da União.

124. Registre-se que o espaço fiscal no Teto de Gastos decorrente da economia de despesas no âmbito do PBF não foi ocupado por outras despesas primárias – foi autorizado o remanejamento de R\$ 83,9 milhões pela Portaria SEF/ME 13.474/2020, revogada antes de surtir efeito pela Portaria SEF/ME 13.866/2020.

125. Em face do exposto, com fundamento no art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal e nos princípios regentes do NRF, propõe-se recomendar ao Ministério da Economia que não utilize o espaço fiscal no Teto de Gastos decorrente de eventual economia de recursos na ação orçamentária 8442 da LOA 2020, face os efeitos da Lei 13.982/2020, alterada pela Lei 13.998/2020, uma vez que não houve real economia de despesas primárias no âmbito do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social.

126. Registre-se que, nos comentários do Ministério da Economia sobre as propostas de deliberação, Nota Informativa SEI 17784/2020/ME (peça 160), não há manifestação acerca da aludida recomendação.

127. Não obstante, impende destacar que a citada recomendação não obsta eventual utilização do excesso de dotações na ação 8442 da LOA 2020, desde que se conserve o montante correspondente ao limite de despesas primárias do Poder Executivo sujeitas à EC 95/2016 em 2020, deduzido do valor correspondente à economia de despesas no âmbito do PBF, face os efeitos da Lei 13.982/2020, alterada pela Lei 13.998/2020. Estritamente do ponto de vista fiscal e orçamentário, essas dotações, em tese, poderão custear, por exemplo, despesas com créditos extraordinários ou servir de lastro para outras despesas já computadas no limite de despesas primárias, sem prejuízo do necessário atendimento das demais normas do Direito Financeiro.

128. Por fim, deve-se rememorar que, em razão da severa pandemia internacional de Covid-19, diferentes e relevantes regras fiscais foram temporariamente mitigadas, visando à célere adoção de medidas de combate à crise sanitária, econômica e social. No entanto, a principal âncora fiscal do país, o Teto de Gastos, sequer foi alterada, notadamente por não impor óbice à atuação do Estado em momentos de crise aguda, dados os mecanismos que permitem a realização de gastos extraordinários. Em vista disso, é imperioso o irrestrito cumprimento das regras e princípios do NRF.

Abertura de créditos extraordinários veiculados pela MP 929/2020

129. Nesse ponto, será realizada a análise do cumprimento dos requisitos para a abertura dos créditos extraordinários veiculados pela MP 929/2020, que reforçou dotações na ação 8442, destinadas ao Bolsa Família, como forma de mitigar os efeitos da crise sobre os mais vulneráveis. A aludida medida provisória foi editada em momento em que existiam dotações que eventualmente poderiam ser suficientes para custear temporariamente os novos beneficiários do programa.

130. Tal exame faz-se necessário, uma vez que os créditos extraordinários não são computados no Teto de Gastos, dada a multicitada exclusão constitucional prevista no art. 107, § 6º, inciso II, do ADCT. Dessa maneira, se não atendidos os requisitos para a abertura dessa orçamentação excepcional – relevância, urgência e imprevisibilidade (art. 62, caput, c/c o art. 167, § 3º, ambos da CF/1988) –, as despesas primárias devem seguir o processo legislativo orçamentário comum, e, por consequência, serem submetidas ao limite de despesas primárias da União.

131. Inicialmente, em 25/3/2020, o Chefe do Poder Executivo editou a MP 929/2020, veiculando R\$ 3,0 bilhões em dotações extraordinárias destinadas ao reforço orçamentário na ação 8442, visando à inclusão de novos beneficiários no PBF. Àquela época, segundo o Ministério da Economia, havia um milhão de pessoas elegíveis ao benefício, mas que não poderiam ser atendidas, face a inexistência de dotação suficiente.

132. O Ministério da Economia apresentou a seguinte cronologia relacionada aos créditos extraordinários do PBF e do Auxílio Emergencial (peça 151, p. 4):

- 25/3/20: Edição de crédito extraordinário por meio da Medida Provisória 929, de 25/3/20. Não havia conhecimentos sobre a substituição obrigatória do PBF pelo Programa de Auxílio Emergencial - PAE quando da edição do crédito extraordinário de R\$ 3,04 bilhões para o Programa Bolsa Família, uma vez que a norma do PAE não havia sido editada/publicada;
- 2/4/20: Publicação da Lei 13.982, de 2/4/20, que instituiu o PAE;
- 2/4/20: Publicação da MP 937, de 2/4/20, que abre crédito extraordinário de R\$ 98,2 bilhões para pagamento do auxílio emergencial;
- 14/5/20: Alteração da Lei 13.982/20 (alterada pela Lei 13.998/20), dispondo que nas situações em que for mais vantajoso, o auxílio emergencial substituirá, temporariamente e de ofício, o benefício do PBF, ainda que haja um único beneficiário no grupo familiar;
- 19/5/20: Notificação pelo Ministério da Cidadania sobre a economia nas dotações do PBF; e
- 22/5/20: Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas do 2º Bimestre apontou a economia do PBF. Somente após o pagamento da primeira parcela do PAE observou-se a economia de recursos do PBF, da ordem de R\$ 2,38 bilhões, referente ao mês de abril, tendo em vista que os beneficiários do PBF foram os primeiros a receber o PAE.

133. Com essa cronologia dos acontecimentos, foi possível caracterizar que existia, de fato, uma situação de urgência e imprevisibilidade quando da edição do crédito extraordinário por meio da MP 929/2020.

134. Veja-se que, na Exposição de Motivos que fundamentou a edição da MP 929/2020, encontra-se:

Já a **imprevisibilidade decorre** da impossibilidade de antever, para o presente exercício financeiro, a necessidade dos recursos para o enfrentamento da atual situação emergencial, **inclusive de**

garantir a segurança alimentar das famílias em condição de pobreza e extrema pobreza que atualmente não são contempladas pelo Bolsa Família, devido à insuficiência do orçamento aprovado na Lei Orçamentária de 2020. O novo agente do Coronavírus foi descoberto ao final de 2019, após casos registrados na China, e o primeiro caso registrado no Brasil ocorreu ao fim de fevereiro de 2020, e dessa forma não havia condições de se determinar o aparecimento, nem a gravidade do surto, bem como a situação de alastramento da doença pelo mundo; além dos custos necessários para a implementação das medidas de prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública. (grifo nosso)

135. Tem-se, assim, que o crédito extraordinário aprovado por meio da MP 929/2020 decorreu de uma situação de fato relacionada à necessidade de garantir a segurança alimentar das famílias, não contempladas pelo PBF, em razão insuficiência do orçamento aprovado na Lei Orçamentária de 2020. Tivesse a LOA 2020 previsto recursos suficientes, não teria sido possível caracterizar a imprevisibilidade aludida naquela Exposição de Motivos e estaria o crédito extraordinário passível de ter sua validade questionada, por descumprir preceitos constitucionais de fundamento:

Art. 167. São vedados:

[...]

§ 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

136. No entanto, verificou-se que, na data da edição da citada MP, existiam dotações suficientes para custear despesas com os novos beneficiários, ainda que temporariamente. Dessa forma, uma interpretação possível seria a ampliação do rol de beneficiários, custeada com dotações da LOA 2020, para posterior encaminhamento de projeto de lei de créditos suplementares, visando à ampliação de dotações no PBF. Consequentemente, essa dotação adicional seria computada no Teto de Gastos.

137. Nesse contexto, ao apresentar as informações acerca do atendimento dos requisitos constitucionais-legais para abertura do aludido crédito extraordinário, o Ministério da Economia informou que a inclusão de novos beneficiários no PBF somente poderia ser viabilizada a partir da prévia existência de dotações suficientes para o custeio de novos beneficiários. Tal argumento estaria alicerçado no art. 6º, parágrafo único, da Lei 10.836/2004:

Art. 6º As despesas do Programa Bolsa Família correrão à conta das dotações alocadas nos programas federais de transferência de renda e no Cadastro Único a que se refere o parágrafo único do art. 1º, bem como de outras dotações do Orçamento da Seguridade Social da União que vierem a ser consignadas ao Programa.

Parágrafo único. O Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários e de benefícios financeiros específicos do Programa Bolsa Família com as dotações Orçamentárias existentes.

138. Alegou-se ainda que o reforço de dotações a partir do processo convencional de abertura de créditos suplementares, por meio de encaminhamento de projeto de lei ao Congresso Nacional, poderia comprometer a célere inclusão de pessoas mais vulneráveis no PBF. Com efeito, restariam caracterizados, na abertura do crédito extraordinário, os requisitos da urgência, da relevância e da imprevisibilidade, mormente tendo em conta a necessidade de tempestiva atuação governamental, frente a pandemia de proporções mundiais, ocorrida de forma inesperada.

139. Assiste razão ao Poder Executivo acerca do atendimento dos requisitos para a abertura do crédito extraordinário autorizado pela MP 929/2020, uma vez que a prévia e suficiente existência de dotações era condição necessária para se incluir os novos beneficiários no PBF, como previsto na Lei 10.683/2004. Soma-se a isso a vedação constitucional insculpida no art. 167, inciso II, que proíbe a realização de despesas ou a assunção de compromissos diretos sem dotação ou que excedam os créditos orçamentários ou adicionais. Assim, não poderia o Poder Executivo comprometer-se com a inclusão de novos beneficiários, sem a dotação suficiente para custear todos

os pagamentos do PBF até o final do exercício.

140. Outrossim, a economia de R\$ 2,4 bilhões no PBF, que, eventualmente, poderia resultar em abertura de crédito extraordinário em menor volume (rememorando, a MP 929/2020 autorizou R\$ 3,0 bilhões), decorre da edição da Lei 13.988/2020, sancionada posteriormente à edição da aludida MP. Além disso, a citada economia foi constatada em 19/5/2020, ao passo que os créditos extraordinários para o PBF foram abertos em 25/3/2020, portanto, à época da edição da MP 929/2020 não havia dotações suficientes para custear os antigos e os novos beneficiários do programa até o fim do exercício corrente.

141. Ademais, a pandemia impôs a atuação do Estado no sentido de garantir recursos necessários de forma tempestiva para mitigar os efeitos de uma inédita crise sanitária, econômica e social, decorrente da Covid-19. Portanto, não se constata irregularidade na abertura do crédito extraordinário veiculado pela MP 929/2020, ainda que as dotações autorizadas sejam excluídas do cômputo do Teto de Gastos ou que eventualmente nem todo o orçamento autorizado seja executado.

Execução de despesas com o crédito extraordinário veiculado pela MP 929/2020, após a constatação de excesso de dotações no âmbito do PBF

142. No que se refere à execução das despesas autorizadas pela MP 929/2020, deve-se considerar a significativa alteração legislativa prevista pela Lei 13.998/2020, que resultou em economia de dotações da LOA 2020, no âmbito da ação 8442, destinada ao custeio do Programa Bolsa Família.

143. Em termos práticos, tem-se que, face os efeitos da pandemia, o Poder Executivo abriu créditos extraordinários, visando à inclusão de novos beneficiários no âmbito do Programa Bolsa Família. Posteriormente, foram editadas as Leis 13.982 e 13.998, ambas de 2020, instituindo o Auxílio Emergencial, o qual substituiria temporariamente o PBF. Dessa maneira, gerou-se economia de despesas no âmbito da ação 8442. Essa economia foi evidenciada no RARDP 2º bimestre, o qual indicou a redução de despesas com PBF no valor de R\$ 2,4 bilhões.

144. A superveniência da Lei 13.988, de 2/4/2020, que reflexamente promoveu a redução de despesas no PBF, ao prever, em seu art. 2º, § 2º, a possibilidade de substituição do seu benefício pelo auxílio emergencial, nas situações em que fosse mais vantajoso, tornou prescindível parcela ou a integralidade das dotações do crédito extraordinário veiculado pela MP 929/2020.

145. Tem-se, assim, que as razões para a manutenção do crédito extraordinário nos montantes autorizados, após a edição da Lei 13.998/2020, não mais subsistem, tendo em vista as novas projeções de despesas informadas pelo Poder Executivo.

146. Sob a ótica do NRF, a utilização de dotações do crédito extraordinário para custear dotações do PBF, em cenário que se verifica sobra de orçamento na ação 8442 da LOA 2020, novamente, promove espaço fiscal artificial no Teto de Gastos. Economizam-se dotações computadas ordinariamente no Teto de Gastos, mas realizam-se gastos excepcionados do limite de despesas primárias estabelecido pela EC 95/2016.

147. Deve-se, desse modo, priorizar a execução das despesas com o PBF utilizando-se precipuamente as dotações da LOA 2020, independentemente do momento em que o beneficiário foi admitido, a fim de que a dotação extraordinária seja consumida apenas quando esgotados os recursos originalmente consignados no orçamento.

148. O pagamento do Bolsa Família aos novos beneficiários com dotações já existentes na LOA 2020, além de se alinhar à prudência fiscal, por impedir a elevação indireta de outras despesas primárias, não retira a finalidade precisa da orçamentação extraordinária.

149. A finalidade para a qual o crédito foi autorizado mantém-se inalterada. Assim, independentemente da origem dos recursos, da LOA ou da MP 929/2020, a finalidade é a mesma: o custeio de despesas do PBF. Ainda que distintas as razões de fato e de direito que impuseram as respectivas autorizações orçamentárias, seja por meio do processo legislativo ordinário, seja por meio da edição de uma MP, elas visam atender à mesma finalidade, o custeio de despesas do PBF.

150. É de se reconhecer o fato excepcional ocorrido na seara orçamentária, tendo em vista a suplementação de dotações por meio de créditos extraordinários e a posterior redução de despesas, face a superveniência de legislação que promoveu substituição temporária de uma política pública por outra.

151. Não obstante, o manejo orçamentário e a execução de despesas não devem se afastar dos postulados do NRF. Dessa maneira, entende-se que a manutenção da execução de despesas do PBF com dotações da MP 929/2020, em cenário que se verifica excesso de orçamento na ação 8442 originária da LOA 2020, constitui mecanismo que não se alinha aos preceitos da gestão fiscal responsável, por ampliar artificialmente o espaço do Teto de Gastos do Poder Executivo e por permitir reflexamente a elevação dos gastos públicos.

152. Por todo o exposto, tendo em conta os efeitos decorrentes da Lei 13.998/2020, com fundamento nos pressupostos basilares insculpidos na EC 95/2016, e nos preceitos da gestão fiscal responsável insculpidos no art. 1º da Lei Complementar 101/2000, em conformidade com o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, propõe-se recomendar ao Ministério da Cidadania que se abstenha de custear despesas no âmbito do Programa Bolsa Família com os créditos extraordinários aprovados por meio da MP 929/2020, uma vez que as dotações ordinárias disponíveis nessa programação se mostram suficientes para cobrir as respectivas despesas estimadas para o corrente exercício. Excetuam-se dessa proposição as despesas liquidadas e as despesas liquidadas e pagas até a data da decisão que vier a ser proferida nestes autos.

153. Impende destacar que a presente análise e a respectiva proposta de encaminhamento estão adstritas ao caso concreto envolvendo as dotações da ação 8442, a Lei 13.998/2020 e as dotações extraordinárias veiculadas pela MP 929/2020, à luz dos pressupostos da EC 95/2016. Eventual edição de lei superveniente que reflexamente imponha abertura de espaço fiscal no Teto de Gastos, sem, de fato, promover redução das despesas da União, deve ser analisada considerando o caso concreto, dadas as peculiaridades de cada situação.

154. Ademais, registre-se que o Ministério da Economia apresentou suas considerações acerca do tema tratado no presente tópico, ainda que a proposta de deliberação tivesse sido endereçada ao Ministério da Cidadania. Por meio da Nota Informativa SEI 17784/2020/ME (peça 160), o Ministério da Economia manifestou preocupação acerca de análise contida no relatório preliminar sobre a conservação do requisito da imprevisibilidade durante a execução de um crédito extraordinário.

155. Nesse sentido, foram suprimidos do relatório final da equipe técnica os trechos atinentes à análise da manutenção do requisito da imprevisibilidade durante a execução de um crédito extraordinário. Não obstante, entende-se que o tema deve ser enfrentado em momento oportuno, notadamente tendo em vista a excepcionalidade dos créditos extraordinários, a sua imediata produção de efeitos e a dispensa de certas formalidades existentes no processo legislativo orçamentário ordinário.

156. A seu turno, o Ministério da Cidadania apresentou suas considerações (peça 159), informando que a MP 929/2020 possibilitou a inclusão de 1,2 milhão de novos beneficiários no âmbito do PBF. No entanto, por força da Lei 13.998/2020, ‘aproximadamente 95% das famílias migraram temporariamente para o Auxílio Emergencial’.

157. Complementarmente, informa que, diante da diminuição dos valores para custeio das famílias que permaneceram no Programa nos meses de vigência do Auxílio Emergencial avalia-se ‘que o cumprimento das metas de atendimento inicialmente previstas para Bolsa Família em 2020 pode ser custeados com os recursos advindos da autorização ordinária emitida pelo Congresso Nacional por intermédio da Lei de Orçamento Anual de 2020’.

158. Ademais, conclui que:

é possível o Ministério da Cidadania não utilizar, a partir da decisão do TCU, os recursos provenientes do crédito extraordinário editado pela MP 929, de 25/03/2020. Mas fica consignado que, diante das incertezas e prováveis desafios para o segundo semestre de 2020, não se pode afastar a possibilidade de ocorrerem demandas de suplementação do orçamento da LOA 2020,

voltando a configurar a insuficiência de recursos que deu origem ao pleito inicial para abertura do crédito extraordinário

159. Assim, a proposta de deliberação adotada no presente item, a qual foi reformulada após manifestação dos gestores, já levou em consideração os comentários oferecidos pelos Ministérios da Economia e da Cidadania, os quais serviram de subsídio ao aprimoramento das propostas de encaminhamento do presente tópico, e sobretudo, convergem no sentido da preservação do Teto de Gastos, como a principal âncora fiscal do país.

2.1.5.2 Descumprimento do Teto de Gastos a partir de 2021

160. Sobre o risco de descumprimento do Teto de Gastos a partir de 2021, o 1º Relatório de Acompanhamento chamou a atenção para as reduzidas taxas de inflação projetadas para os meses seguintes, podendo ocasionar uma baixa correção dos limites de despesas primárias (inferior a 2%).

161. Tal fato poderá representar significativo entrave ao funcionamento da máquina estatal em 2021, na medida em que as despesas discricionárias, desde a edição da EC 95/2016, vêm sendo anualmente comprimidas, face à elevação das despesas obrigatórias em ritmo mais acelerado que a correção anual do Teto de Gastos.

162. Somem-se a isso os efeitos negativos da pandemia sobre os mais vulneráveis, o que poderá elevar o volume de gastos assistenciais, impondo dificuldades adicionais ao efetivo cumprimento do Novo Regime Fiscal (NRF) a partir de 2021.

163. Em seus comentários, o Ministério da Economia destacou a necessidade de evitar a criação ou expansão de novas despesas obrigatórias não compensadas pela redução equivalente de outra despesa obrigatória sujeita ao Teto de Gastos, bem como a implementação de medidas para contenção da dinâmica atual das despesas obrigatórias (peça 125, p. 1).

164. O ministério acrescentou ainda que não existe o risco de descumprimento da regra constitucional do Teto de Gastos, haja vista que as dotações orçamentárias seguem rigidamente os limites da Emenda Constitucional 95/2016.

165. No que concerne à redução das expectativas inflacionárias que elevam a probabilidade de uma menor expansão do Teto de Gastos, o ME informou que a maior parte da despesa primária obrigatória sujeita ao Teto é indexada à variação de preços (peça 126, p. 3). Desse modo, uma menor inflação resulta também em menor pressão de aumento nominal dos gastos obrigatórios. Conforme pode ser visto na Tabela 7 do Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2021 (peça 17, p. 17), mais de 50% da despesa são indexados ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), enquanto outra parte significativa, associada aos mínimos constitucionais, também é indexada à variação no índice de preços. Dessa maneira, apenas uma pequena parcela da despesa não seria sensibilizada pela menor inflação.

166. Os argumentos do ME procedem em parte. De fato, o baixo impacto do índice de preços no crescimento do limite do Teto de Gastos também afetará grande parcela das despesas sujeitas a ele. Contudo, há que se considerar que o nível de despesas discricionárias pode já estar aquém do mínimo necessário ao funcionamento do Estado, fazendo com que pequenas reduções das suas dotações dificultem a gestão de recursos para o funcionamento da máquina pública.

167. Ademais, vislumbra-se aumento da pressão sobre o limite estabelecido pela EC 95/2016: a título de exemplo, a reestruturação da carreira dos militares das Forças Armadas poderá acrescer a despesa obrigatória em cerca de R\$ 7,06 bilhões, entre 2020 e 2021, conforme informações constantes da Exposição de Motivos que acompanhou o Projeto de Lei 61/2019, convertido na Lei 13.954/2019. O impacto adicional de R\$ 7,06 bilhões nesses dois exercícios (2020, R\$ 4,73 bilhões, e 2021, R\$ 2,33 bilhões) representa acréscimo de aproximadamente 10,1% em relação às despesas previstas na LOA 2019 para pagamento de militares ativos, inativos e pensionistas das Forças Armadas (R\$ 70,3 bilhões – ações orçamentárias: 2867, 0179 e 214H), ao passo que a variação acumulada do Teto de Gastos para os exercícios de 2020 e 2021 poderá não ser superior a 5,84%.

168. No entanto, entende-se que o Poder Executivo detém as melhores informações acerca das

despesas com pessoal, inativos e pensionistas sob sua responsabilidade, ainda que em termos fáticos observe-se nítido acréscimo de uma despesa que, isoladamente, consome parte considerável do orçamento da União.

169. Para o exercício de 2021, o Teto de Gastos do Poder Executivo será definido pelo limite de despesas primárias de 2020 (R\$ 1.392,0 bilhões) corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) no período de doze meses encerrado em junho de 2020. Projeta-se que tal índice será inferior a 2%, notadamente considerando-se que a variação acumulada de junho de 2019 a maio de 2020 foi de 1,88%. Em tese, para que não haja compressão adicional das despesas discricionárias, o crescimento das despesas obrigatórias deve ser menor que espaço gerado pela correção do Teto de Gastos (R\$ 27,8 bilhões, adotando-se a variação do IPCA de 2%).

170. Ademais, não se vislumbra redução das despesas obrigatórias no curtíssimo prazo, o que, fatalmente, poderá comprimir ainda mais a despesa discricionária em 2021. Cite-se, por exemplo, a desoneração da folha de pagamentos, prevista originalmente para vigor até o final do exercício de 2020, mas que poderá ser prorrogada para outros exercícios. Tal despesa, no exercício de 2019, teve custo aproximado de R\$ 10,4 bilhões. Pelo contrário, os efeitos severos da pandemia poderão exigir ainda mais gastos nas áreas de assistência social, como já ocorreu no ano de 2020, quando o Poder Executivo majorou as dotações destinadas ao Programa Bolsa Família, visando ampliar o número de pessoas assistidas.

171. Sobre a elevação de gastos sociais para além de 2020 (período posterior à pandemia), o ministério argumentou que a expansão dessas despesas deve obedecer o ordenamento jurídico fiscal, tais como as regras para criação ou expansão de despesas previstas na LRF, a qual exige a necessária compensação do aumento, seja por meio da redução permanente de despesas ou aumento permanente de receitas. Nesse sentido, a equipe do ministério lançaria mão de todos os instrumentos presentes no arcabouço fiscal vigente para a consecução deste objetivo (peça 126, p. 2-3).

172. Em relação aos controles executados pelo ME para frear o crescimento das despesas obrigatórias, cabe esclarecer que eles não são suficientes. Conforme análise realizada no TC 031.445/2019-5 e relatada no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República referentes ao exercício financeiro de 2019, ambos de relatoria do Ministro Bruno Dantas, foram identificadas as seguintes deficiências no processo de criação de despesas obrigatórias: a) inexistência de informações periódicas consolidadas sobre a criação de despesas obrigatórias; b) descumprimento das normas que visam assegurar a adequação orçamentária no processo de geração de despesas, além de descumprimento dos requisitos para a criação de despesas com pessoal; e c) criação de despesa obrigatória mesmo após a emissão de parecer do ME apontando vícios no processo.

173. Além disso, com as alterações implementadas no Programa Bolsa Família (ampliação dos beneficiários) e os efeitos negativos da pandemia, a tendência é que essas despesas tenham um aumento considerável em 2021, comprimindo ainda mais as despesas discricionárias.

174. Acrescente-se que as projeções da Instituição Fiscal Independente (IFI), apresentadas no Relatório de Acompanhamento Fiscal de junho de 2020 (http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/573177/RAF41_JUN2020.pdf?sequence=4), indicam aumento do risco de rompimento do Teto de Gastos para 2021. Nas palavras da IFI:

A margem fiscal calculada para 2021 é de apenas R\$ 72,3 bilhões, nível inferior à despesa mínima necessária para o funcionamento da máquina pública, estimada pela IFI em R\$ 89,9 bilhões. As despesas discricionárias projetadas pela IFI estão em R\$ 128,6 bilhões, para o ano que vem, nível superior em R\$ 56,3 bilhões à margem fiscal. O debate sobre as regras fiscais precisará ser feito à luz da necessidade de se retomar o ajuste fiscal a partir de 2021.

175. Dessa forma, os argumentos apresentados pelo Ministério da Economia merecem prosperar em parte, haja vista que a baixa correção das despesas primárias para 2020 não leva ao risco de descumprimento do Teto. Todavia, persiste o risco de prejuízos ao funcionamento da máquina

pública e ao custeio de políticas públicas relevantes, ocasionados pela possível compressão das despesas discricionárias pelas despesas obrigatórias.

176. Sendo assim, considerando as observações apresentadas pelo ME, a equipe entende que o mais adequado é ajustar a nomenclatura do risco para ‘significativa compressão das despesas discricionárias pelas despesas obrigatórias’.

177. Como medidas mitigadoras do risco, o ME argumenta que é necessária a adoção de medidas adicionais ao controle das despesas obrigatórias atuais, em especial revisão da legislação brasileira que indexa os gastos públicos. A agenda de reformas pretendida pelo governo ampliará o espaço para despesas discricionárias mais à frente. Assim, entende-se que essa agenda possibilitará um maior espaço para acomodação de políticas finalísticas sem a necessidade de crescimento real da despesa primária total.

178. O ME acrescenta ainda que é necessário limitar a criação de novas despesas obrigatórias que não sejam compensadas pela redução equivalente de outra despesa também obrigatória sujeita ao Teto de Gastos, evitando a compressão excessiva das despesas discricionárias. A sustentabilidade do Teto depende fundamentalmente do convencimento da sociedade e do parlamento brasileiro sobre a necessidade de controle das despesas obrigatórias e de racionalização do gasto público federal.

179. Por todo o exposto, propõe-se informar o Congresso Nacional sobre o risco de compressão de despesas discricionárias pelas despesas obrigatórias, podendo implicar dificuldades para o funcionamento da máquina pública.

2.1.5.3 Criação ou expansão de despesas ou renúncias tributárias não relacionadas à Covid-19, com base no Orçamento de Guerra

180. Foi identificado que o Orçamento de Guerra, no que concerne à criação de despesas e renúncias tributárias, está destinado apenas a medidas de combate à Covid-19 e seus reflexos econômicos e sociais, mas não estabeleceu critérios objetivos para enquadramento de uma despesa ou renúncia tributária nas regras do Orçamento de Guerra, o que gera risco de que despesas ou renúncias tributárias não necessárias ao enfrentamento da crise sejam enquadradas no novo regime.

181. Sobre o tema, o Ministério da Economia argumentou que, como resposta da administração ao risco, tem realizado avaliação criteriosa das medidas propostas em momento prévio à sua institucionalização: se estão restritas ao exercício financeiro de 2020 e se estão estritamente relacionadas ao combate da crise decorrente da calamidade pública, em seus diversos aspectos, desde ações na área de saúde até enfrentamento da crise econômica.

182. O presente risco foi objeto de recomendação exarada por meio do Acórdão 1.557/2020-TCU-Plenário, no sentido de que o Ministério da Economia oriente os demais órgãos da administração federal, dentro de suas competências como órgão de administração orçamentária, financeiro e tributária, no sentido de que todas as medidas adotadas, em linha com as regras estabelecidas pela Emenda Constitucional 106/2020, devem ser devidamente acompanhadas de justificativa de que a despesa ou a renúncia tributária possua relação com a Covid-19 ou suas consequências econômicas e sociais, bem como que seja demonstrada a incompatibilidade do regime regular com a urgência da medida.

183. A deliberação será objeto de monitoramento nos próximos relatórios.

2.1.5.4 Elevação dos juros pagos pelo Tesouro Nacional na emissão de títulos públicos

184. O risco da elevação dos juros está relacionado às condições atuais de mercado, em que há forte aversão ao risco e procura maior por ativos de alta liquidez. Outro fator que influencia nos juros pagos pelo Tesouro Nacional é a riqueza das pessoas, significativamente afetada pela Covid-19.

185. Como resposta da administração ao risco, o Tesouro Nacional informou que realiza o monitoramento das condições de mercado a fim de garantir não apenas que suas emissões estejam em linha com o mercado secundário de títulos públicos federais, mas também para dosar o volume

emitido. Dessa forma, o volume de emissões aumenta em janelas mais favoráveis e diminui sob condições adversas, mas sempre buscando se adequar ao Plano Anual de Financiamento (PAF).

186. Ademais, conforme já apresentado no 1º Relatório de Acompanhamento, o Tesouro Nacional argumentou que há possibilidade de utilizar reserva de liquidez, acesso a organismos multilaterais de crédito e mudanças na composição da dívida como medidas mitigadoras do risco.

2.1.5.5 Redução acentuada da reserva de liquidez

187. Apesar de a reserva de liquidez possuir saldo considerável, as incertezas quanto ao término da pandemia da Covid-19, a forte retração da economia, a fuga de capitais estrangeiros de economias em desenvolvimento e a necessidade de liquidez de investidores podem reduzir a capacidade de refinanciamento da dívida pública no médio prazo, obrigando o governo federal a utilizar os recursos da reserva de liquidez para cobrir as necessidades de caixa da União para o pagamento da dívida.

188. Ademais, para o presente relatório, identificou-se que os vencimentos da dívida já contratada tendem a aumentar nos próximos anos, notadamente em 2021. Esse resultado já estava previsto no PAF 2020 e se explica pelo forte crescimento da dívida pública a partir de 2015. A maior parte do crescimento da dívida foi absorvida por meio da colocação de Letras Financeira do Tesouro (LFTs) com prazo de seis anos. Essa estratégia permitiu evitar o aumento da concentração de vencimentos de curto prazo (doze meses) no contexto de *deficit* primários das contas públicas. Mas, caso o processo de ajuste fiscal se prolongue, os vencimentos das LFTs podem pressionar os indicadores de concentração da dívida no curto prazo.

189. Contudo, o Tesouro Nacional tem monitorado o mercado, buscando manter a reserva de liquidez em níveis confortáveis, principalmente por meio da emissão de títulos públicos ao longo dos meses de maio e junho. Ademais, conforme afirmado no 1º Relatório de Acompanhamento, há ainda, desde que respeitados os requisitos legais, a possibilidade de utilização do resultado do Banco Central, bem como a possibilidade de o Congresso Nacional desvincular recursos de fundos ou programas por meio do Projeto de Emenda Constitucional 187/2019 e do Projeto de Lei Complementar 137/2020.

190. De igual modo, cumpre reiterar que a recente Lei Complementar 173/2020 passou a dispensar a observância do disposto no art. 8º, parágrafo único, da LRF em situação de calamidade, desde que os recursos sejam destinados ao combate da calamidade (art. 65, § 1º, inciso II, da LRF).

2.1.5.6 Aumento de despesas com a honra de garantias em operações de crédito

191. Com a forte retração da economia, vários estados e municípios terão queda na arrecadação de receitas, o que aumenta o risco de inadimplemento de empréstimos com garantia da União, cabendo ao governo federal honrar tais dívidas.

192. Segundo o Ministério da Economia, há um acompanhamento tempestivo da execução das honras para reavaliar a necessidade de suplementação orçamentária. Ademais, há um cenário possível de renegociação junto aos bancos públicos, o que pode eventualmente reduzir os valores que demandariam execução de garantias.

2.1.5.7 Desvinculação irregular de recursos da Lei Complementar 173/2020

193. O 1º Relatório de Acompanhamento identificou o risco de os recursos da LC 173/2020 serem destinados a despesas não relacionadas à Covid-19, seja por desvio de finalidade ou por meio de procedimento contábil de anulação de despesas já executadas (empenhada, liquidada e paga) em fontes de livre aplicação pelo ente e da realização de novo empenho, liquidação e pagamento na fonte de recursos federais.

194. No entendimento da Secretaria do Tesouro Nacional, esses recursos seriam receitas originárias dos entes subnacionais a título de contribuição (pela União) na recomposição parcial de sua arrecadação. Logo, por não se tratar, em princípio, de recursos considerados da União, o entendimento seria de que tal fiscalização deveria ser levada a efeito pelos respectivos tribunais de contas estaduais/municipais.

195. Haja vista que a natureza jurídica de tais recursos está sendo analisada por meio do TC 024.304/2020-4 (representação), não será proposta recomendação para que o Tesouro Nacional oriente os demais entes da Federação sobre a correta utilização e contabilização dos recursos.

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

2.2.1. Despesas orçamentárias

196. Até a data-base de 29/6/2020, a União alocou cerca R\$ 404,5 bilhões em dotações orçamentárias para o combate à pandemia causada pela Covid-19, dos quais R\$ 404,2 bilhões foram autorizados por medidas provisórias veiculando créditos extraordinários. A dotação residual (R\$ 0,3 bilhão) é proveniente de alterações orçamentárias promovidas por atos infralegais, por meio de remanejamento de dotações já autorizadas na Lei 13.978/2020, Lei Orçamentária Anual (LOA) para 2020.

197. Registre-se que dos R\$ 404,5 bilhões, cerca de R\$ 85,1 bilhões foram autorizados após 25/5/2020, data em que se deu a conclusão da instrução atinente ao 1º relatório deste acompanhamento. Assim, entre 25/5/2020 e 22/6/2020, foram autorizados R\$ 85,1 bilhões adicionais, para custear as seguintes despesas: auxílio financeiro aos entes subnacionais (R\$ 60,2 bilhões), conforme estabelece a Lei Complementar (LC) 173/2020; ações voltadas ao financiamento, desenvolvimento e fortalecimento das pequenas e médias empresas (R\$ 20,0 bilhões); e ações de saúde e demais despesas de Ministérios diretamente envolvidos no combate à pandemia (R\$ 4,9 bilhões).

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

Tabela 2: Despesas Orçamentárias alocadas ao combate da pandemia

R\$ milhões

Instrumento Legal	Finalidade	Valor
MP 921/2020	Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública	11
MP 924/2020	Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública	5.100
MP 929/2020	Bolsa Família e Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública	3.420
MP 935/2020	Benefício Emergencial - Manutenção de Emprego	51.642
MP 937/2020	Auxílio Emergencial - Pessoas em situação de vulnerabilidade	98.200
MP 939/2020	Auxílio Financeiro a Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios	16.000
MP 940/2020	Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública	9.444
MP 941/2020	Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública	2.114
MP 942/2020	Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública	639
MP 943/2020	Financiamento da folha de pagamentos	34.000
MP 947/2020	Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública	2.600
MP 949/2020	Transferência para a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE)	900
MP 953/2020	Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública	2.550
MP 956/2020	Auxílio Emergencial - Pessoas em situação de vulnerabilidade	25.720
MP 957/2020	Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública	500
MP 962/2020	Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública	419
MP 963/2020	Financiamento da Infraestrutura Turística Nacional	5.000
MP 965/2020	Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública	409
MP 967/2020	Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública	5.566
MP 969/2020	Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública	10.000
MP 970/2020	Auxílio Emergencial e Despesas do Ministério da Saúde	29.058
MP 972/2020	Prog. de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe)	15.900
MP 976/2020	Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública	4.489
MP 977/2020	FGC para Micro, Pequenas e Médias Empresas	20.000
MP 978/2020	Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios	60.189
MP 985/2020	Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública	300
Demais atos	Despesas dos Ministérios decorrentes do combate à pandemia	313
TOTAL		404.483

Fonte: Siop – Posição 29/6/2020.

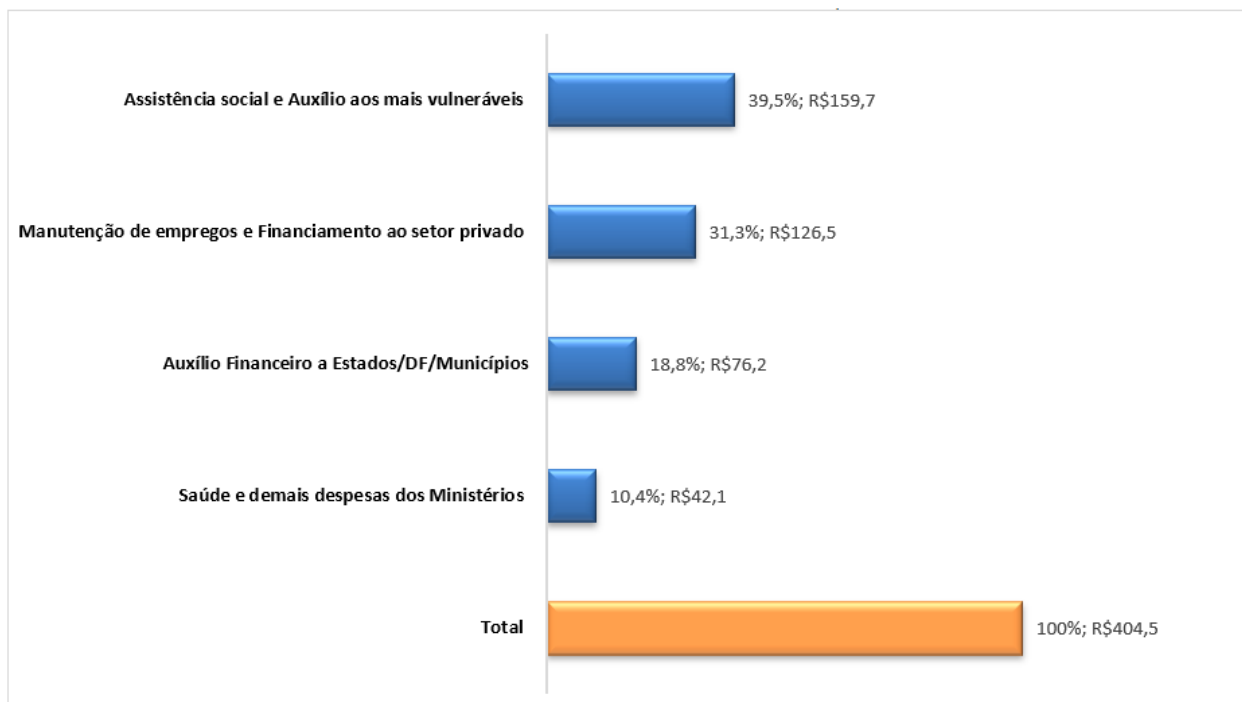
2.2.1.1. Alocação das dotações

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

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

Gráfico 1: Distribuição das dotações

R\$ bilhões



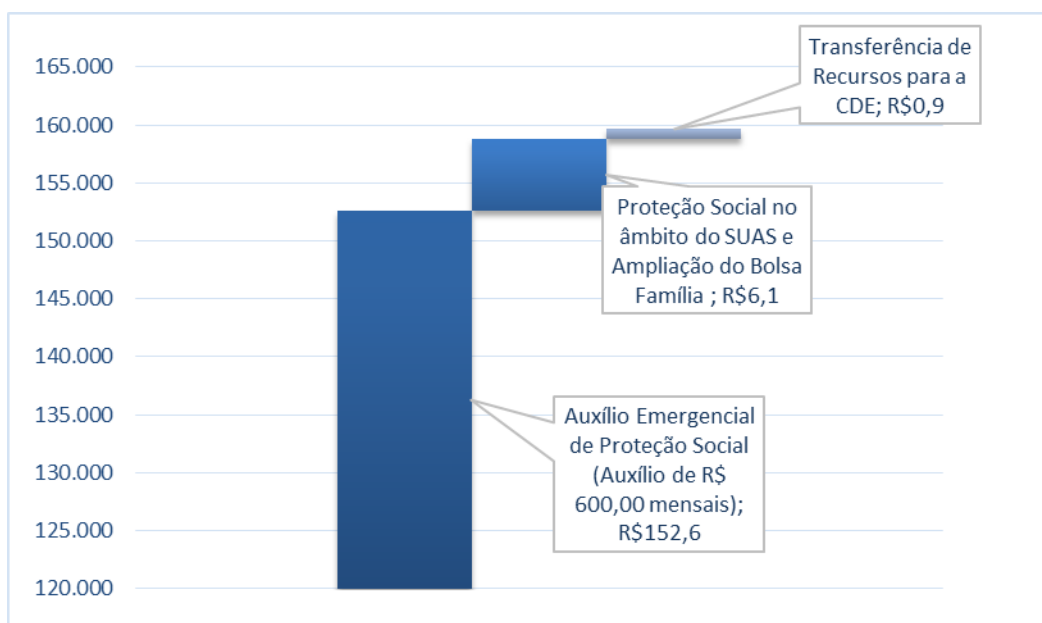
Fontes: Siop e Tesouro Gerencial – Posição 29/6/2020. Metodologia constante do Anexo I

Despesas relacionadas à assistência social

201. Do gráfico acima, depreende-se que as despesas voltadas a assistência social e auxílio aos mais vulneráveis (R\$ 159,7 bilhões) respondem por 39,5% de toda a dotação alocada para o combate à pandemia e seus efeitos, com destaque para os seguintes grupos: concessão do ‘Auxílio Emergencial de Proteção Social’; ‘Proteção Social no âmbito do SUAS e Ampliação do Bolsa Família’; e ‘Transferência de recursos para a CDE’, como se observa a seguir:

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

R\$ bilhões



Fontes: Siop e Tesouro Gerencial – Posição 29/6/2020.

202. Percebe-se que grande parcela do orçamento destinado a ações com assistência social e auxílio aos mais vulneráveis relaciona-se ao custeio de despesas com o ‘Auxílio Emergencial de Proteção Social’ (R\$ 152,6 bilhões), o qual está sendo concedido, inicialmente, pelo período de três meses às pessoas em condição de vulnerabilidade, com base na Lei 13.982/2020, regulamentada pelo Decreto 10.316/2020. Porém, dada a extensão da crise econômica causada pela pandemia, já há discussões no âmbito do Parlamento e do Poder Executivo, visando à prorrogação da concessão desse auxílio.

203. Essa despesa representa o maior gasto da União no que se refere às medidas de combate à pandemia. Isoladamente, os R\$ 152,6 bilhões representam cerca de 10,3% de total de despesas primárias inicialmente previstas na LOA 2020 (R\$ 1.479,5 bilhões).

204. Convém assinalar que, inicialmente, estimava-se que a concessão do ‘Auxílio Emergencial de Proteção Social’ por três meses custaria aos cofres públicos o valor de R\$ 98,2 bilhões, montante autorizado pela MP 937/2020. No entanto, dadas as dificuldades de se estimar adequadamente o número de beneficiários elegíveis ao auxílio, o Poder Executivo reavaliou as projeções de despesa, alocando novos recursos ao custeio dessa política pública. Nesse rumo, foram editadas as MPs 956 e 970, ambas de 2020, veiculando orçamentação extraordinária necessária ao pagamento do mencionado auxílio. Dessa forma, a dotação destinada à concessão do ‘Auxílio Emergencial de Proteção Social’ alcança, até 29/6/2020, R\$ 152,6 bilhões.

205. Registre-se que a ação preventiva adotada pelo Poder Executivo, no sentido de previamente consignar dotação suficiente ao custeio dessa despesa, alinha-se aos pressupostos da gestão fiscal responsável, como também coaduna-se com o disposto no art. 167, inciso II, da CF/1988, que veda a realização de despesas ou a assunção de compromissos diretos sem dotação suficiente.

206. Além do ‘Auxílio Emergencial de Proteção Social’, o governo federal elevou em R\$ 6,1 bilhões as dotações destinadas à proteção social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (R\$ 3,1 bilhões) e do programa Bolsa Família (R\$ 3,0 bilhões).

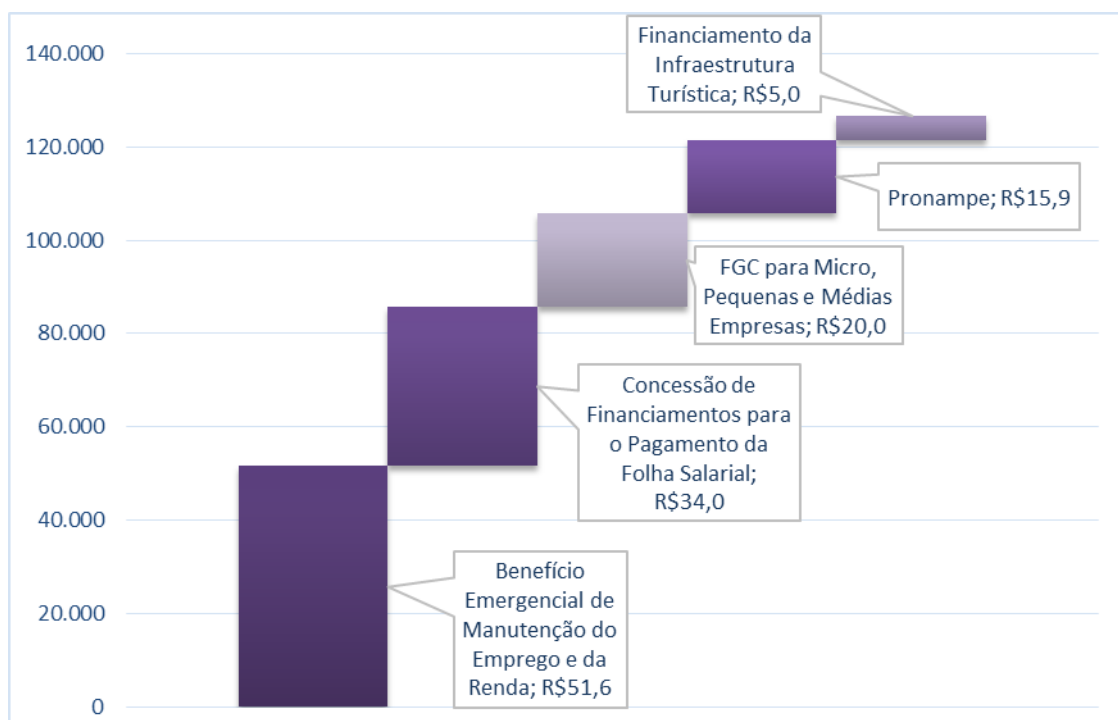
207. Por fim, a ‘Transferência de recursos para a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE)’ visa subsidiar a modicidade de tarifas, com a finalidade de garantir o fornecimento de energia elétrica aos consumidores finais de baixa renda. Nesses termos, o Poder Executivo, por meio da edição da MP 949/2020,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

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

208. A segunda maior despesa alocada ao combate à crise está relacionada às ações voltadas à manutenção de empregos e ao financiamento do setor privado, perfazendo o total de R\$ 126,5 bilhões, o que corresponde a 31,3% do montante de dotações alocadas ao combate à pandemia e seus efeitos.

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

R\$ bilhões



Fontes: Siop e Tesouro Gerencial – Posição 29/6/2020.

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

210. A maior despesa desse grupo, o ‘Benefício Emergencial de Manutenção de Empregos’ (R\$ 51,6 bilhões), autorizada pelas MPs 935 e 936, ambas de 2020, prevê a possibilidade de suspensão dos contratos de trabalho e a redução proporcional de jornada de trabalho e de salário. Essas medidas visam à conservação dos empregos no país, por meio da concessão do citado benefício ao trabalhador, desonerando total ou parcialmente o empregador do pagamento da folha salarial.

211. Registre-se que o Congresso Nacional, em apreciação da MP 936/2020, facultou a prorrogação dessas medidas até o final do exercício de 2020. Consequentemente, do ponto de vista estritamente orçamentário, poderá ocorrer a majoração da dotação necessária ao custeio dessa política pública, a depender dos efeitos da pandemia sobre o mercado de trabalho formal e da adesão ao programa.

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

213. Por fim, as dotações alocadas ao financiamento da infraestrutura turística nacional somam R\$ 5,0 bilhões, e que segundo a Exposição de Motivos que acompanhou a MP 963/2020, visa à

‘concessão de financiamento ao setor de turismo, a fim de amenizar os impactos econômicos causados pela situação de emergência em saúde pública, decorrente do Coronavírus (Covid-19)’. Registre-se que, por meio do Acórdão 1.557/2020-TCU-Plenário, autorizou-se a realização de oitiva do Ministério da Economia e da Casa Civil da Presidência da República, para que apresentem elementos capazes de demonstrar que os créditos aprovados pela Medida Provisória 963/2020 estão destinados ao atendimento da crise provocada pela Covid-19 e, sobretudo, que atendem aos requisitos de urgência e imprevisibilidade.

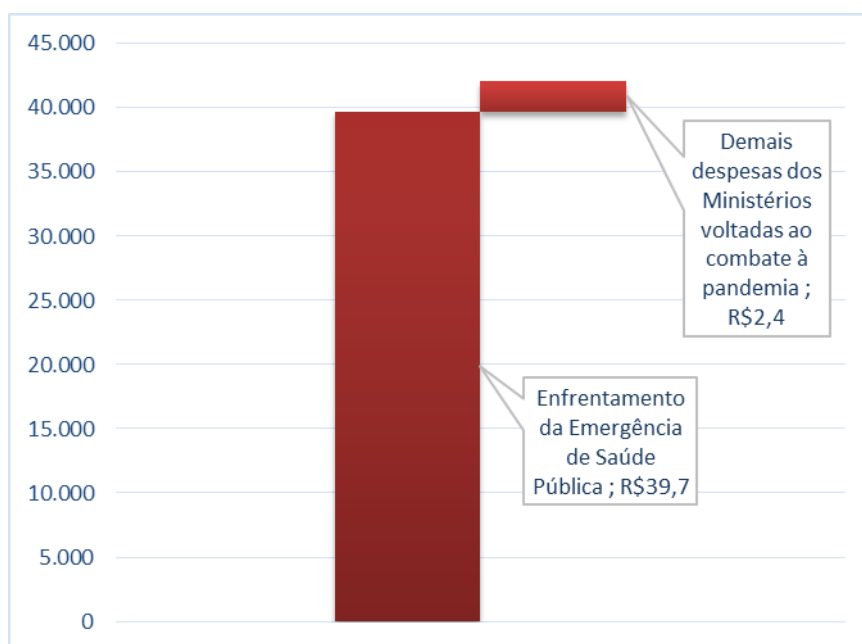
Despesas diretamente relacionadas à saúde e ao funcionamento dos respectivos ministérios diretamente envolvidos no combate à pandemia

214. Neste grupo estão inseridas as despesas relacionadas à função Saúde e demais dispêndios no âmbito dos ministérios envolvidos diretamente no combate à pandemia. Dessa maneira, essas despesas contam com R\$ 42,1 bilhões, que representam cerca de 10,4% do total de despesas destinadas ao combate à Covid-19, tendo como base as despesas autorizadas até 29/6/2020.

215. Desse valor, cerca de 94,3 % (ou R\$ 39,7 bilhões) estão alocados exclusivamente à função Saúde. Os demais R\$ 2,4 bilhões estão concentrados mormente em despesas no âmbito de pastas que atuam diretamente no combate à pandemia, como, por exemplo, os Ministérios da Justiça e Segurança Pública, da Defesa e da Ciência, Tecnologia e Inovações:

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

R\$ bilhões



Fontes: Siop e Tesouro Gerencial – Posição 29/6/2020.

216. Destaque-se que significativa parcela dos valores alocados à saúde não serão efetivamente executados pela União, mas sim por estados, Distrito Federal e municípios. Dos R\$ 39,7 bilhões, conforme classificadores orçamentários informados nas medidas provisórias que autorizaram a despesa, cerca de R\$ 10,0 bilhões serão repassados a estados e ao Distrito Federal e R\$ 17,0 bilhões, a municípios, essencialmente, por meio de transferências fundo a fundo, efetivadas pelo Fundo Nacional de Saúde. Assim, caberá à União aplicar diretamente cerca de R\$ 12,7 bilhões, os quais foram alocados ao Ministério da Saúde (R\$ 12,4 bilhões) e ao Ministério da Educação (R\$ 0,3 bilhão).

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

217. Por fim, o grupo ‘Auxílio Financeiro aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios’ refere-

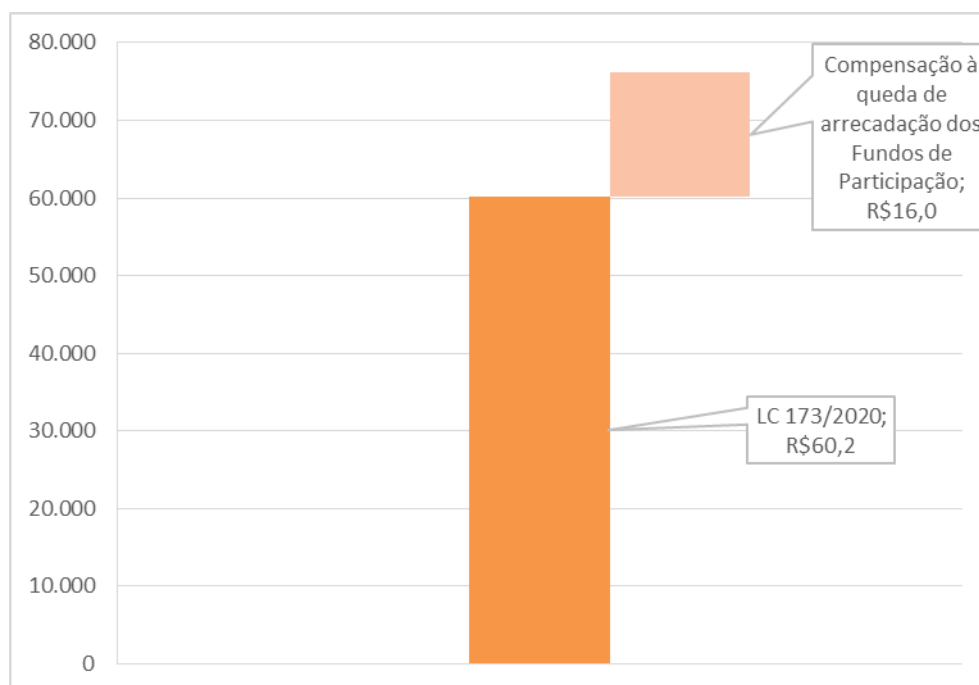
se às despesas orçamentárias autorizadas com a finalidade de repassar recursos aos entes subnacionais, no total de R\$ 76,2 bilhões, ou 18,9% da dotação total.

218. Em um primeiro momento, a MP 938/2020 autorizou o repasse de recursos limitados a R\$ 16 bilhões (até R\$ 4 bilhões por quatro meses), a título compensações da União em favor dos entes subnacionais face a queda de arrecadação em decorrência da pandemia. Posteriormente, foi editada a LC 173/2020, a qual veicula uma série de medidas visando ao enfrentamento da crise econômica causada pela pandemia, dentre as quais há previsão de repasse de R\$ 60,2 bilhões aos estados, municípios e ao Distrito Federal. Nesse contexto, o Chefe do Poder Executivo editou a MP 978/2020, abrindo créditos extraordinários a fim de atender ao disposto na aludida lei complementar.

219. Dessa maneira, as dotações do grupo ‘Auxílio Financeiro aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios’ estão assim distribuídas:

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

R\$ bilhões



Fonte: Siop – Base 29/6/2020.

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

221. Interessante noticiar que os R\$ 7,0 bilhões destinados aos estados e ao Distrito Federal serão distribuídos da seguinte forma: 40% dos recursos, de acordo com a taxa de incidência da Covid-19; e 60%, de acordo com a população de cada estado e Distrito Federal, a partir dos dados populacionais mais recentes publicados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

222. Dessa forma, observa-se que a LC 173/2020 visa destinar mais recursos aos estados com maior incidência da pandemia e àqueles com maior população absoluta. Acerca da distribuição dos recursos pela taxa de incidência da doença, ainda que legítimo e de bastante razoável, tal critério apresenta o risco moral de incentivar a conduta indesejável de super notificação do número de

casos da doença, visando à maior obtenção de recursos, o que, além não se coadunar com o arcabouço legal, pode acarretar consequências negativas à condução das políticas de enfrentamento à pandemia.

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

224. Nesse contexto, convém destacar o valor alocado em favor dos entes subnacionais especificamente para o enfrentamento da pandemia e seus efeitos. Assim, o montante a ser repassado aos entes subnacionais pode alcançar cerca R\$ 105,7 bilhões, sendo que R\$ 76,2 bilhões se referem às despesas no grupo ‘Auxílio financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios’ e R\$ 29,5 bilhões, às transferências fundo a fundo nas áreas de saúde e assistência social. A tabela a seguir evidencia o valor a ser destinado a estados, Distrito Federal e municípios, dentro dos grandes grupos de despesas:

Tabela 3: Despesas autorizadas em favor dos entes subnacionais

R\$ bilhões

Ente	Despesa	Valor
Estados e Distrito Federal	Auxílio Financeiro (LC 173 e MP 938/2020)	44,8
	Saúde - Transferências fundo a fundo	10,0
	Assistência Social - Transferências fundo a fundo	0,4
	Total Estados e DF (I)	55,2
Municípios	Auxílio Financeiro (LC 173 e MP 938/2020)	31,4
	Saúde - Transferências fundo a fundo	17,0
	Assistência Social – Transferências fundo a fundo	2,2
	Total Municípios (II)	50,6
Total Estados/DF/Municípios (III) = (I) + (II)		105,8

Fonte: Siop – Base: 29/6/2020 – Orçamentos da assistência social e da saúde foram obtidas por meio da consulta às dotações gravadas nas seguintes modalidades: 30 – Transferências a Estados e ao DF; 31 - Transferências a Estados e ao DF, Fundo a Fundo; 40 – Transferências a Municípios; e 41 - Transferências a Municípios, Fundo a Fundo.

225. Verifica-se que as dotações autorizadas em favor dos estados e do Distrito Federal poderão alcançar cerca de R\$ 55,2 bilhões, sendo R\$ 44,8 bilhões a título de auxílio financeiro e R\$ 10,4 bilhões, em transferências fundo a fundo em ações de saúde e assistência social. Já os municípios poderão receber até R\$ 50,6 bilhões, sendo R\$ 31,4 bilhões de auxílios financeiros e R\$ 19,2 bilhões por meio de transferências fundo a fundo.

2.2.1.2. Fontes de Financiamento e Impacto Fiscal das despesas orçamentárias

226. O orçamento alocado às medidas de enfrentamento da Covid-19 alcança o montante de R\$ 404,5 bilhões até 29/6/2020. No entanto, nem todo esse valor sensibiliza o resultado primário do Governo Central, tendo em conta que parte desses recursos são provenientes do cancelamento de outras dotações ou referem-se a despesas financeiras, como se verifica a seguir:

Tabela 4: Fontes de financiamento e impacto primário adicional das despesas com combate à pandemia

R\$ bilhões

Despesas	Fonte de Financiamento				Despesa Total (V) = (I) + (II) + (III) + (IV)	Impacto primário adicional (VI) = (V) - (IV)
	Cancelamentos de dotações Financeiras	Superávit de Exercícios Anteriores	Operações de Crédito	Cancelamentos de dotações Primárias		
	(I)	(II)	(III)	(IV)		
I. Despesas com impacto primário	164,4	88,0	138,9	8,2	399,5	391,3
Assistência Social	98,2	32,7	28,7	0,1	159,7	159,6
Saúde e demais despesas dos Ministérios	0,0	19,8	14,1	8,1	42,1	34,0
Manut. de empregos e Financ. ao setor privado	50,2	35,4	35,9	0,0	121,5	121,5
Auxílio a Estados/DF/Municípios	16,0	0,0	60,2	0,0	76,2	76,2
II. Despesas sem impacto primário*	0,0	5,0	0,0	0,0	5,0	Não se aplica
Manut. de empregos e Financ. ao setor privado	0,0	5,0	0,0	0,0	5,0	Não se aplica
III. Despesa Total (III) = (II) + (I)	164,4	93,0	138,9	8,2	404,5	391,3

Fontes: Siop – Posição 29/6/2020 e Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) 2º Bimestre 2020 - *Em que pese a despesa com Financiamento da Folha Salarial seja considerada financeira (RP 0), excepcionalmente, o Poder Executivo federal, por prudência, considerou o mencionado dispêndio como uma despesa primária, como se observa no RARDP do 2º bimestre de 2020 (peça.99). Detalhamento das fontes de recursos por ato autorizativo constante do Anexo III deste relatório.

227. Nota-se que, das quatro principais fontes de recursos para financiar as despesas com o combate à pandemia, os cancelamentos de dotações financeiras (Coluna I - R\$ 164,4 bilhões) respondem por quase 40,6% do total.

228. Já as despesas autorizadas com base em recursos decorrentes de superávits de exercícios anteriores (coluna II) alcançam R\$ 88,0 bilhões. Os superávits de exercícios anteriores constituem receitas que ingressaram nos cofres públicos em exercícios passados, mas que não foram até então utilizadas, ficando disponíveis para custear novas despesas em exercícios futuros.

229. Com efeito, essas receitas já foram computadas em exercícios anteriores, impactando positivamente os resultados fiscais daqueles períodos. No entanto, se os mencionados recursos forem utilizados para custear novas despesas primárias, haverá a sensibilização negativa do resultado primário do ano em que houver o pagamento desse dispêndio.

230. Com cerca de R\$ 138,9 bilhões, os recursos provenientes de operações de créditos (Coluna III) custeiam cerca 34,3% do total das dotações de combate ao Covid-19 e a seus efeitos.

231. Os recursos provenientes de operações de crédito referem-se a receitas decorrentes da emissão de títulos públicos visando ao financiamento do *deficit* fiscal do Estado, ou seja, são fontes diretamente relacionadas à elevação do endividamento público. No primeiro relatório do presente acompanhamento, apurou-se que R\$ 58,4 bilhões das despesas autorizadas até 22/5/2020 tinham como fonte de recursos as receitas de operações de crédito. No entanto, o cenário se alterou significativamente, uma vez que despesas autorizadas lastreadas por receitas provenientes de operações de crédito já alcançam R\$ 138,9 bilhões, até 29/6/2020.

232. Em linhas gerais, observa-se que, para autorizar as despesas para o combate à pandemia, inicialmente, o Poder Executivo utilizou o cancelamento de despesas financeiras, como também recursos de superávits financeiros de exercícios anteriores, fontes não vinculadas diretamente à emissão de títulos. Posteriormente, esgotados os recursos não vinculados à emissão de títulos, as novas despesas foram autorizadas com fonte de recursos de operações de crédito.

233. Essa estratégia possibilitou a redução da utilização de recursos derivados de operações de crédito, minorando, assim, a necessidade emissão de títulos públicos. Do contrário, o volume de títulos colocados em mercado pelo Tesouro Nacional seria ainda mais elevado, podendo impactar o comportamento dos diferentes agentes econômicos, como também sensibilizar os preços dos títulos públicos.

234. A quarta fonte de financiamento das despesas voltadas ao combate à Covid-19 refere-se ao

remanejamento de dotações primárias originalmente consignadas na LOA 2020. Nesse contexto, foram remanejados cerca de R\$ 8,2 bilhões, dos quais R\$ 7,9 bilhões referem-se ao cancelamento de dotações originalmente consignadas na LOA 2020, visando à abertura de créditos extraordinários. Do ponto de vista da utilização dessa fonte de recurso, a medida não constitui incompatibilidade com o ordenamento jurídico. No entanto, o movimento de se cancelar dotações das peças orçamentárias visando à abertura de créditos extraordinários reflexamente impacta as despesas computadas no Teto de Gastos instituído pela EC 95/2016, como tratado no item 2.1.5.1 – Fuga ao Teto de Gastos.

2.2.1.3. Execução das despesas orçamentárias

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

Tabela 5: Execução da despesa

R\$	bilhões				
DESPESAS	DOTAÇÃO ATUAL (A)	EMPENHADO (B)	LIQUIDADO (C)	PAGO (D)	% PAGO (D) / (A)
1. Assistência social	159,7	130,1	124,9	124,8	78,2%
1.1 Auxílio Emergencial de Proteção Social	152,6	123,9	121,6	121,5	79,6%
1.2 Transferência de Recursos para a CDE	0,9	0,9	0,9	0,9	100,0%
1.3 Proteção Social no âmbito do SUAS e Ampliação do Bolsa Família	6,1	5,3	2,4	2,4	38,3%
2. Manut. de empregos e financiamento ao setor privado	126,5	85,4	52,2	52,2	41,3%
2.1 Concessão de Financiamentos para o Pagamento da Folha Salarial	34,0	34,0	17,0	17,0	50,0%
2.2 Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda	51,6	30,1	13,9	13,9	27,0%
2.3 Pronampe	15,9	15,9	15,9	15,9	100,0%
2.4 FGC para Micro, Pequenas e Médias Empresas	20,0	5,0	5,0	5,0	25,0%
2.5 Financiamento da Infraestrutura Turística	5,0	0,5	0,4	0,4	7,6%
3. Auxílio a Estados/DF/Municípios	76,2	76,2	21,6	21,6	28,4%
3.1 LC 173/2020	60,2	60,2	15,0	15,0	25,0%
3.2 Compensação à queda de arrecadação dos Fundos de Participação	16,0	16,0	6,6	6,6	41,3%
4. Saúde e demais despesas dos Ministérios	42,1	15,0	12,5	12,3	29,3%
4.1 Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública	39,7	14,1	12,0	11,9	30,1%
4.2 Demais despesas dos Ministérios voltadas ao combate à pandemia	2,4	0,9	0,4	0,4	17,1%
Total Geral	404,5	306,7	211,3	211,0	52,2%

Fonte: Siop Acesso Público – Posição 29/6/2020.

236. Verifica-se que, da dotação total consignada às ações de combate à Covid-19 (R\$ 404,5 bilhões), foram empenhados R\$ 306,7 bilhões, o que corresponde a cerca de 75,8% do total. Em que pese as despesas empenhadas indicarem minimamente a atuação da Administração, essa métrica não se mostra tão adequada em um contexto emergencial, em que há urgência na efetiva entrega de recursos e serviços à população. Dessa maneira, de forma geral, os valores liquidados e pagos mostram-se mais adequados para o exame a seguir.

237. No grupo ‘Assistência Social’, cujas dotações (R\$ 159,7 bilhões) correspondem à maior parcela dos gastos destinados ao combate à pandemia e a seus efeitos, até 29/6/2020, foram efetivamente pagos R\$ 124,8 bilhões, o que corresponde a 78,2% do valor autorizado até essa mesma data.

238. Registre-se que, nesse mesmo grupo, inserem-se as despesas pagas a título de ‘Auxílio Emergencial de Proteção Social’, com base na Lei 13.982/2020, regulamentada pelo Decreto 10.316/2020, que estabelece a concessão de três parcelas de R\$ 600,00 àqueles beneficiários em situação de vulnerabilidade, em razão da crise econômica decorrente da pandemia. Especificamente em relação à execução dessa despesa, da dotação total (R\$ 152,6 bilhões), já foram empenhados R\$ 123,9 bilhões e pagos R\$ 121,5 bilhões, até o dia 29/6/2020.

239. No segundo grupo representado na tabela acima, dispêndios com ações voltadas à manutenção de empregos e ao financiamento ao setor privado, as despesas pagas (R\$ 52,2 bilhões) alcançam 41,3% das dotações alocadas ao grupo. O mencionado grupo abarca uma relevante medida visando à manutenção de empregos: o ‘Benefício Emergencial de Manutenção de Emprego e da Renda’, que possibilitou a suspensão dos contratos de trabalho e a redução proporcional de jornada de

trabalho e de salário. Nesse contexto, após a edição da MP 936/2020, em 1º/4/2020, dos R\$ 51,6 bilhões alocados ao aludido benefício, foram pagos R\$ 13,9 bilhões.

240. Consoante dados do Portal do TCU, ‘Acompanhamento das ações de preservação de emprego e renda’ (disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=ias1%5Cpainel%20emprego%20e%20renda&lang=pt-BR&anonymous=true>, consulta em 23/6/2020), verifica-se que o número de solicitações de seguro desemprego reduziu-se significativamente entre os meses de abril e maio de 2020 (771,4 mil pedidos em abril/2020, contra 391,6 mil em maio/2020). Já os pedidos de ‘Benefício Emergencial de Manutenção de Emprego e da Renda’ alcançaram 5.908,7 mil e 3.406,9 mil nos meses de abril e maio de 2020, respectivamente. Esse movimento sinaliza a redução do ritmo de demissões, como também indica a manutenção dos vínculos empregatícios no período de crise.

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

242. No terceiro grande grupo de medidas, ‘Auxílio a estados/Distrito Federal/municípios’, dos R\$ 76,2 bilhões alocados às respectivas ações, foram pagos cerca de R\$ 21,6 bilhões (28,4% do total). Convém assinalar que as duas medidas incluídas nesse grupo (R\$ 60,2 bilhões derivados da LC 173/2020 e R\$ 16,0 bilhões decorrentes da edição da MP 938/2020) possuem cronograma mensal de pagamento. Nesse sentido, a despesa paga mostra-se compatível com os prazos previstos na legislação que autorizou o gasto.

243. Por fim, merecem tratamento especial as despesas incluídas no grupo ‘Saúde e demais despesas dos Ministérios com combate à pandemia’. Tais dispêndios, diferentemente dos gastos nos demais grupos, em boa medida, estão sujeitos às regras para aquisição de bens e serviços pela administração pública, como por exemplo, a submissão às normas da Lei 8.666/1993, Lei de Licitações e Contratos. Nesse sentido, faz-se necessário maior detalhamento da execução das despesas desse grupo, notadamente aquelas despesas alocadas na função Saúde, analisando não somente os pagamentos, mas sim os valores empenhados, que indicam que a primeira etapa para a aquisição de bens e contratação de serviços foi concluída e, conseqüentemente, a entrega de bens e serviços à sociedade está sendo efetivamente viabilizada.

Despesas com saúde e demais dispêndios dos Ministérios com combate à pandemia

244. Dos R\$ 39,7 bilhões em dotações alocados às ações de saúde, cerca de R\$ 27,0 bilhões estão previstos para serem transferidos aos entes subnacionais. Dessa maneira, os valores de aplicação direta pela União, ou seja, aqueles em que o próprio governo federal irá realizar a aquisição de bens ou a contratação de serviços, alcançam cerca de R\$ 12,7 bilhões, dos quais somente foram empenhados R\$ 4,1 bilhões (32,2% do total), como se verifica na tabela a seguir, a qual informa as respectivas unidades orçamentárias responsáveis pela aplicação de recursos na União:

Tabela 6: Execução da despesa na função Saúde - aplicação direta pela União

R\$ milhões

Unidade Orçamentária	Dotação Atual	Empenhado	% Empenhado	Liquidado	Pago
	(a)	(b)	(b) / (a)	(c)	(d)
26294 - Hospital de Clínicas de Porto Alegre	57,0	49,4	86,8%	30,4	28,0
26378 - Complexo Hospitalar e de Saúde da UFRJ	43,5	16,7	38,5%	3,3	2,9
26443 - Empresa Brasileira de Serv. Hospitalares	288,9	186,7	64,6%	50,4	43,2
36201 - Fundação Oswaldo Cruz	1.190,6	598,5	50,3%	418,4	396,7
36210 - Hospital Nossa Senhora da Conceição	23,0	13,1	56,9%	7,4	6,7
36901 - Fundo Nacional de Saúde	11.093,8	3.226,2	29,1%	1.659,1	1.590,9
Total Geral	12.696,8	4.090,7	32,2%	2.168,9	2.068,3

Fonte: Siop Acesso Público – Posição 29/6/2020. Ação 21C0, na função Saúde, modalidades 50, 60, 80, 90 e 91.

245. Registre-se que significativa parcela dos recursos de aplicação direta pela União (R\$ 8,7 bilhões, o que equivale a 68% dos R\$ 12,7 bilhões em dotações a serem aplicadas diretamente pelo governo) foi autorizada há, pelo menos, dois meses, notadamente tendo em conta que boa parte dessa das medidas provisórias editadas pelo Poder Executivo autorizando despesas na área da saúde foi publicada até 8/4/2020 (MPs 924, 940, 941, 942 e 947, todas de 2020).

246. Dessa maneira, em que pese a necessária celeridade do Ministério da Economia e demais órgãos envolvidos na abertura de créditos extraordinários, a despesa empenhada com saúde, de aplicação direta pela União, não ultrapassa 32,2% da dotação autorizada, o que, além de potencialmente elevar os valores a serem inscritos em restos a pagar ao final do exercício, sobretudo, sinaliza atraso na entrega de bens e serviços à sociedade em período de severa crise sanitária.

247. Dessa forma, faz-se oportuno informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional e à Comissão Mista de Acompanhamento das Medidas Relacionadas ao Coronavírus que, até 29/6/2020, das despesas alocadas na função Saúde de aplicação direta da União (R\$ 12,7 bilhões), foram empenhados R\$ 4,1 bilhões (32,2%) e efetivamente pagos R\$ 2,1 bilhões (R\$ 15,0%). Os atuais níveis de execução orçamentária podem sinalizar atraso na entrega de bens e serviços à sociedade, visando ao enfrentamento da severa crise sanitária causada pela pandemia de Covid-19.

2.2.2. Benefícios tributários, financeiros e creditícios

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

248. Com vistas a mitigar os efeitos econômicos e sociais negativos da Covid-19, foram concedidos benefícios tributários a empresas e pessoas físicas, consistentes em diferimentos de tributos e redução de impostos regulatórios. O impacto estimado dessas medidas tributárias chega a aproximadamente R\$ 157,56 bilhões, conforme atualização apresentada pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (peça 127, p. 3), ante uma previsão anterior de R\$ 132,65 bilhões (peça 74, p. 3). O principal acréscimo decorreu da prorrogação, por mais um mês, do prazo para recolhimento das contribuições ao PIS/Pasep, Cofins e Contribuição Previdenciária Patronal, com impacto estimado em R\$ 23,3 bilhões.

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

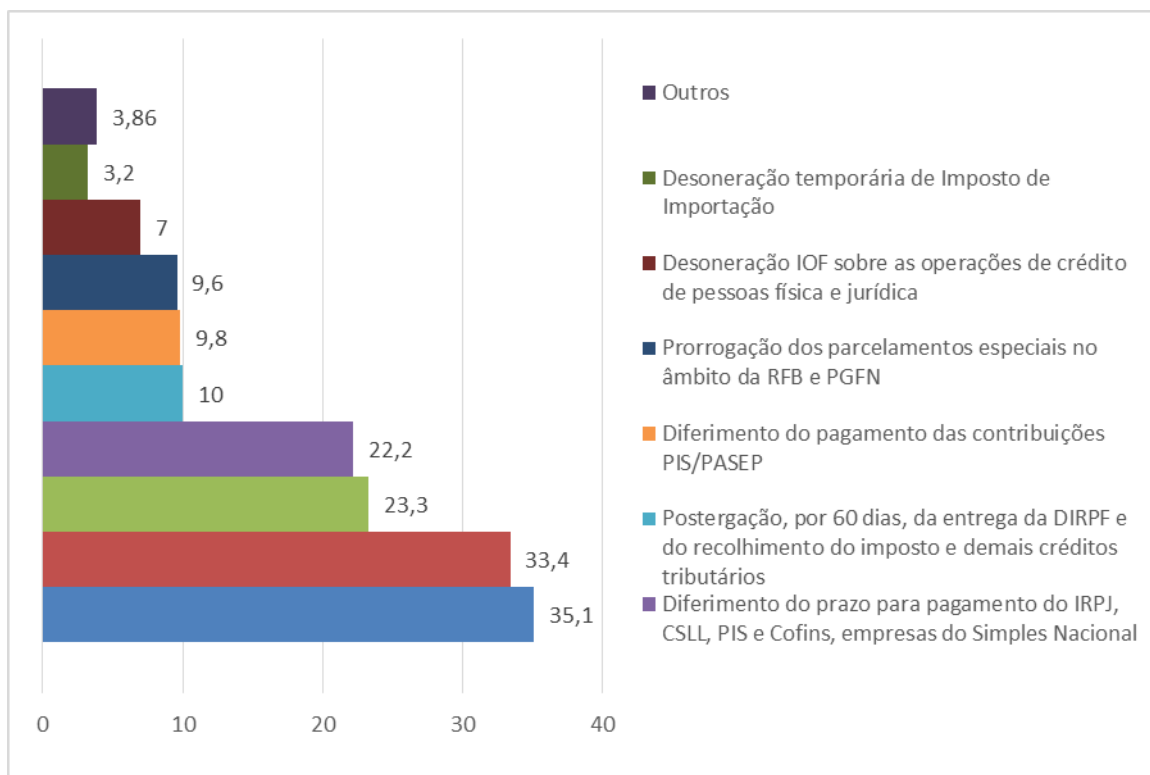
250. As alterações das alíquotas dos impostos regulatórios não precisam observar as regras para concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita e, igualmente, não se enquadram no conceito de gasto tributário, conforme disposição do art. 14,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

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

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

Gráfico 6: Medidas de concessão de incentivos e benefícios tributários

R\$ bilhões



Fonte: Peça 127.

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

2.2.2.2. Benefícios financeiros e creditícios

254. Conforme informações prestadas pela Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (Secap) (peça 120), os benefícios financeiros e creditícios informados na Nota Técnica de 13/5/2020 apresentaram, nesta atualização, leve alteração. Naquela oportunidade, foram apurados cerca de R\$ 1,15 bilhão em benefícios financeiros e creditícios criados ou expandidos em virtude do enfrentamento da crise provocada pela pandemia da Covid-19, ao passo que na avaliação atual eles foram elevados em R\$ 14,9 milhões.

255. Essa alteração ocorreu no Programa Emergencial de Suporte a Empregos (Pese), que nos valores reportados em maio apresentavam estimativa de R\$ 245,1 milhões e foram atualizados para R\$ 260,0 milhões. O acréscimo no programa decorreu de: (i) atualização do cenário do custo médio de emissão da dívida pública mobiliária federal interna e (ii) atualização dos desembolsos com os valores efetivos de maio.

256. O quadro a seguir demonstra os benefícios financeiros e creditícios instituídos ou expandidos como medidas de enfrentamento à Covid-19.

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

R\$ milhões

Benefício	Tipologia	Norma	Prazo	Impacto 2020
Tarifa Social de Energia Elétrica	Financeiro	MP 950/2020	1/4 a 30/6/2020	900,00
Programa Emergencial de Suporte a Empregos (Pese)	Creditício	MP 944/2020	3/4 a 30/6/2020	260,00
Crédito Especial c/ Fundos Constitucionais de Financiamento	Creditício	Resolução CMN 4.798/2020	enquanto durar o estado de calamidade, limitado a 31/12/2020	0,0

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

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

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

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

260. Por fim, o ME também informou que, nesta atualização, optou por retirar a medida ‘Proger Urbano Capital de Giro’ do rol de benefícios creditícios. Essa nova linha de financiamento, realizada com recursos do Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT), não se configura em criação ou expansão de benefício creditício, uma vez que a remuneração dos recursos será equivalente aos custos de aquisição e o risco da operação é do agente financeiro, de forma que não se vislumbra impacto no patrimônio líquido do fundo.

3. CONCLUSÃO

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

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

- quatro novos riscos potenciais relacionados à conformidade com as regras fiscais e à sustentabilidade fiscal: 1. Descumprimento da Regra de Ouro nos próximos exercícios; 2. Crescimento do estoque da dívida/PIB (tanto a DBGG, quanto a DLSP) e prolongamento do

período de consolidação fiscal; 3. Insuficiência de recursos em fontes de livre aplicação; 4. Comprometimento da programação financeira de exercícios futuros por restos a pagar decorrentes de créditos extraordinários abertos para enfrentamento da Covid-19 (parágrafos 7-44);

b. No que concerne aos riscos relacionados à Regra de Ouro, ao prolongamento do período de consolidação fiscal, ao crescimento do estoque da dívida/ PIB (tanto a DBGG, quanto a DLSP) e à significativa compressão das despesas discricionárias pelas despesas obrigatórias, ratificou-se a já amplamente noticiada necessidade de medidas relacionadas ao controle e à redução de despesas obrigatórias de caráter continuado e de renúncias tributárias, à recuperação da base de arrecadação, bem como à desvinculação de recursos que constam da Conta Única, de forma a aliviar a pressão sobre a dívida pública, sobre o Teto de Gastos e sobre as despesas discricionárias (parágrafos 7-26 e 160-179);

c. No que tange ao risco de se realizarem despesas primárias à margem dos pressupostos do Teto de Gastos, verificou-se que o remanejamento de recursos promovido pelas Medidas Provisórias 924, 941, 942 e 967, todas de 2020, não afronta diretamente os princípios estabelecidos pela EC 95/2016; contudo, recomendou-se que o espaço fiscal gerado pelas aludidas MPs seja ocupado por despesas direta ou indiretamente relacionadas à pandemia (parágrafos 53-93);

d. também relacionado ao risco de fuga ao Teto de Gastos, constatou-se que a economia de despesas gerada no Programa Bolsa Família decorre da substituição temporária do pagamento desse benefício pela concessão do Auxílio Emergencial, não havendo, de fato, redução de despesas primárias no âmbito da União. No entanto, abre-se folga fiscal no Teto de Gastos, uma vez que são reduzidas despesas computadas no limite de despesas primárias da União, e se elevam gastos excepcionados pela EC 95/2016. Nesse sentido, considerando os pressupostos básicos do Novo Regime Fiscal, visando impedir a elevação de gastos primários à margem dos princípios da EC 95/2016, propôs-se recomendar ao Ministério da Economia que não utilize o espaço fiscal no Teto de Gastos decorrente de eventual economia de recursos na ação orçamentária 8442 da LOA 2020, face os efeitos da Lei 13.982/2020, alterada pela Lei 13.998/2020, uma vez que não houve real economia de despesas primárias no âmbito do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (parágrafos 94-128).

e. o espaço fiscal no Teto de Gastos decorrente da economia de despesas no âmbito do PBF não foi ocupado por outras despesas primárias – o remanejamento de R\$ 83,9 milhões autorizado pela Portaria SEF/ME 13.474/2020 não chegou a ser efetivado, dada a revogação do ato pela Portaria SEF/ME 13.866/2020. Destaca-se que a recomendação mencionada no item ‘d’ desta conclusão não obsta eventual utilização do excesso de dotações na ação 8442 da LOA 2020, desde que se conserve o montante correspondente ao limite de despesas primárias do Poder Executivo sujeitas à EC 95/2016 em 2020, deduzido do valor correspondente à economia de despesas no âmbito do PBF, face os efeitos da Lei 13.982/2020, alterada pela Lei 13.998/2020. Estritamente do ponto de vista fiscal e orçamentário, essas dotações, em tese, poderão custear, por exemplo, despesas com créditos extraordinários ou servir de lastro para outras despesas já computadas no limite de despesas primárias, sem prejuízo do necessário atendimento das demais normas do Direito Financeiro (parágrafos 94-128);

f. adicionalmente, verificou-se que a abertura do crédito extraordinário veiculado pela MP 929/2020, reforçando as dotações da ação 8442, destinada ao custeio do Programa Bolsa Família, atendeu aos requisitos de urgência, relevância e imprevisibilidade, uma vez que, à época da edição do ato pelo Chefe do Poder Executivo, não se vislumbrava economia de recursos no programa, como também, a Lei 10.836/2004, c/c o art. 167, inciso II, da CF/1988 estabelecem que a prévia existência de dotação orçamentária é condição necessária para a ampliação do Programa Bolsa Família (parágrafos 129-141);

g. ainda em relação aos citados créditos da MP 929/2020, considerando os pressupostos no Novo Regime Fiscal, concluiu-se que, após a edição da Lei 13.982/2020, alterada pela Lei 13.998/2020, que promoveu a substituição temporária do pagamento do Bolsa Família pela concessão do Auxílio Emergencial, as razões para a execução de despesas no Programa Bolsa Família, com orçamentação extraordinária, não mais subsistem, uma vez que se constata excesso em dotações da

LOA 2020, na mesma ação orçamentária autorizada pela MP 929/2020. A continuidade da execução desses créditos promove abertura de espaço fiscal artificial no Teto de Gastos. Dessa forma, propôs-se recomendar ao Ministério da Cidadania que se abstenha de custear despesas no âmbito do Programa Bolsa Família com os créditos extraordinários aprovados por meio da MP 929/2020, uma vez que as dotações ordinárias disponíveis nessa programação se mostram suficientes para cobrir as respectivas despesas estimadas para o corrente exercício. Excetuam-se dessa medida as despesas liquidadas e as liquidadas e pagas até a data da presente decisão. (parágrafos 142-159);

h. a Lei Complementar 173/2020 visa distribuir mais recursos destinados à saúde e à assistência social aos estados com maior incidência de casos de Covid-19 e àqueles com maior população absoluta. Acerca da distribuição dos recursos pela taxa de incidência da doença, ainda que legítimo e bastante razoável, tal critério apresenta o risco moral de incentivar a conduta indesejável de super notificação do número de casos da doença, visando à maior obtenção de recursos, o que, além de não se coadunar com o arcabouço legal, pode acarretar consequências negativas à condução das políticas de enfrentamento à pandemia (parágrafos 217-225);

i. até 29/6/2020, o orçamento federal consignou dotações adicionais no valor de R\$ 404,5 bilhões para custear as medidas de enfrentamento da pandemia, dos quais foram empenhados R\$ 306,7 bilhões, liquidados R\$ 211,3 bilhões e pagos R\$ 211,0 bilhões. (parágrafos 196-247);

j. até 29/6/2020, das despesas alocadas na função Saúde de aplicação direta da União (R\$ 12,7 bilhões), foram empenhados R\$ 4,1 bilhões (32,2%) e efetivamente pagos apenas R\$ 2,1 bilhões (16,3%), ainda que significativa parcela desse orçamento tenha sido alocada há mais de dois meses às respectivas estruturas integrantes do Poder Executivo, sobretudo o Ministério da Saúde, o que pode sinalizar atraso na entrega de bens e serviços à sociedade, visando ao enfrentamento da severa crise sanitária (parágrafos 244-247);

k. a União editou atos normativos referentes à concessão de benefícios tributários a empresas e pessoas físicas, consistentes em diferimentos de tributos e redução de impostos regulatórios. O impacto acumulado estimado dessas medidas tributárias chegou a aproximadamente R\$ 157,56 bilhões (parágrafos 248-253);

l. foram apurados, ainda, cerca de R\$ 1,16 bilhão em benefícios financeiros e creditícios criados ou expandidos em virtude do enfrentamento da crise provocada pela pandemia da Covid-19 (parágrafos 254-260).

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

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a. recomendar ao Ministério da Economia, com fundamento nos pressupostos basilares insculpidos na EC 95/2016 e nos preceitos da gestão fiscal responsável insculpidos no art. 1º da Lei Complementar 101/2000, em conformidade com o art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

a.1. eventual utilização do espaço fiscal no Teto de Gastos proveniente de cancelamentos de dotações promovidos pelas Medidas Provisórias 924, 941, 942 e 967, todas de 2020, seja direcionada ao custeio de despesas direta ou indiretamente decorrentes da pandemia de Covid-19;

a.2. não utilize o espaço fiscal no Teto de Gastos decorrente de eventual economia de recursos na ação orçamentária 8442 da LOA 2020, face os efeitos da Lei 13.982/2020, alterada pela Lei 13.998/2020, uma vez que não se verifica real economia de despesas primárias no âmbito do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social;

b. recomendar ao Ministério da Cidadania, com fundamento nos pressupostos basilares insculpidos na EC 95/2016 e nos preceitos da gestão fiscal responsável previstos no art. 1º da Lei Complementar 101/2000, em conformidade com o art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que se abstenha de custear despesas no âmbito do Programa Bolsa Família com os créditos extraordinários aprovados por meio da MP 929/2020, uma vez que as dotações ordinárias disponíveis nessa programação se mostram suficientes para cobrir as respectivas despesas estimadas para o corrente exercício. Excetuam-se dessa proposição as despesas liquidadas e as despesas liquidadas e pagas até a data da decisão que vier a ser proferida nestes autos.

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

c.1. até a data de 29/6/2020, o orçamento federal consignou dotações de R\$ 404,5 bilhões para as medidas de enfrentamento da pandemia (R\$ 319,4 bilhões autorizados até 26/5/2020, como informado no primeiro relatório do presente acompanhamento, e R\$ 85,1 bilhões autorizados após essa data); as medidas tributárias com impacto na arrecadação foram projetadas em aproximadamente R\$ 157,56 bilhões; e os benefícios financeiros e creditícios alcançaram o valor de R\$ 1,16 bilhão;

c.2. até 29/6/2020, das despesas alocadas na função Saúde de aplicação direta da União (R\$ 12,7 bilhões), foram empenhados R\$ 4,1 bilhões (32,2%) e efetivamente pagos apenas R\$ 2,1 bilhões (16,3%), ainda que significativa parcela desse orçamento tenha sido alocada há mais de dois meses às respectivas estruturas integrantes do Poder Executivo, sobretudo o Ministério da Saúde, o que pode sinalizar atraso na entrega de bens e serviços à sociedade, visando ao enfrentamento da severa crise sanitária decorrente da pandemia de Covid-19;

c.3. há possibilidade de descumprimento da Regra de Ouro (excesso de operações de crédito em relação às despesas de capital), pelo menos até 2023;

c.4. conforme dados de 28/5/2020, as medidas tomadas pelo governo federal para mitigar os impactos econômicos da pandemia da Covid-19, considerando a disponibilização de orçamento e medidas tributárias, inclusive medidas ainda sem atos autorizativos, podem alcançar montantes expressivos, chegando a R\$ 417,7 bilhões, equivalentes a 5,8% do PIB. Nesse contexto, a projeção para o resultado primário é de *deficit* superior a R\$ 700 bilhões, valor próximo a 10% do PIB. Esse patamar de *deficit* é inédito quando se examina a série histórica, considerando que até então o maior *deficit* para o Governo Central havia ocorrido em 2016, da ordem de 2,5% do PIB. A elevação do *deficit* repercute no nível da Dívida Bruta do Governo Geral, que se projeta para patamar superior a 90% do PIB ao final de 2020;

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

c.6. há risco de compressão de despesas discricionárias, tendo em vista o crescimento acelerado das despesas obrigatórias verificado nos últimos anos, o que pode implicar dificuldades para o funcionamento da máquina pública;

c.7. o impacto de mudanças legislativas e os efeitos de decisões judiciais com relação ao endividamento de estados e municípios junto à União (incluindo o efeito indireto por meio de dívidas garantidas pela União) são fatores que prolongam os esforços de ajustes fiscais e contribuem para aumentar a dívida pública;

c.8. a transformação de despesas temporárias em permanentes tem o efeito de reduzir o espaço

fiscal e prolongar o desequilíbrio fiscal;

c.9. a Lei Complementar 173/2020 visa distribuir mais recursos destinados à saúde e à assistência social, por meio de transferências da União, aos estados com maior incidência de casos de Covid-19 e àqueles com maior população absoluta. Acerca da distribuição dos recursos pela taxa de incidência da doença, ainda que legítimo e bastante razoável, tal critério apresenta o risco moral de incentivar a conduta indesejável de super notificação do número de casos da doença, visando à maior obtenção de recursos, o que, além de não se coadunar com o arcabouço legal, pode acarretar consequências negativas à condução das políticas de enfrentamento à pandemia;

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

e. devolver os presentes autos à unidade técnica para dar seguimento ao acompanhamento.”

É o relatório.