



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Aviso nº 910 - GP/TCU

Brasília, 8 de julho de 2022.

Excelentíssimo Senhor Presidente do Congresso Nacional,

Encaminho a Vossa Excelência cópia do Acórdão nº 1.481/2022 prolatado pelo Plenário desta Corte, na Sessão Extraordinária de 29/6/2022, ao apreciar o processo nº TC-008.731/2022-5, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, que trata do “*Relatório sobre as Contas prestadas pelo Presidente da República referentes ao exercício 2021*”, consoante competência estabelecida no art. 71, inciso I, da Constituição Federal.

Por oportuno, envio-lhe também cópia dos seguintes documentos:

- Relatório e Voto do Relator, Ministro Aroldo Cedraz;
- Parecer Prévio;
- Declaração de Voto do Ministro Walton Alencar Rodrigues;
- Declaração de Voto do Ministro Benjamin Zymler;
- Declaração de Voto do Ministro Vital do Rêgo;
- Declaração de Voto do Ministro Jorge Oliveira;
- Declaração de Voto do Ministro Antonio Anastasia;
- Declaração de Voto do Ministro Substituto Augusto Sherman Cavalcanti;
- Declaração de Voto do Ministro Substituto Marcos Bemquerer Costa;
- Pronunciamento da Presidente do TCU; e
- Pronunciamento do Ministério Público junto ao TCU.

Respeitosamente,

(Assinado eletronicamente)

ANA ARRAES
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Senador RODRIGO PACHECO
Presidente do Congresso Nacional
Brasília - DF

ACÓRDÃO Nº 1481/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.731/2022-5.
- 1.1. Apenso: 000.562/2022-0
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Contas do Presidente da República.
3. Interessado: Congresso Nacional.
4. Órgão/Entidade: Presidência da República.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: Cristina Machado da Costa e Silva (manifestação oral).
7. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido o Relatório sobre as Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2021, sob a responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Jair Messias Bolsonaro;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Extraordinária do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, com fundamento nos artigos 71, inciso I, da Constituição de 1988, 1º, inciso III, e 36, da Lei 8.443/1992, 1º, inciso VI, 221, 223 e 228 do Regimento Interno/TCU, em aprovar o parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República, na forma do documento anexo.

10. Ata nº 24/2022 – Plenário.
11. Data da Sessão: 29/6/2022 – Contas do Presidente da República.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1481-24/22-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz (Relator), Vital do Rêgo, Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.
 - 13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.
 - 13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
ANA ARRAES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AROLD O CEDRAZ
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO tagGrupo – CLASSE VII – Plenário
TC 008.731/2022-5
Apenso: TC 000.562/2022-0
Natureza: Contas do Presidente da República.
Órgão/Entidade: Presidência da República.
Representação legal: não há.

RELATÓRIO

1. INTRODUÇÃO

Pela 87ª vez, o Tribunal de Contas da União desempenha a primeira das competências que lhe são atribuídas pela Constituição Federal: apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Presidente da República. A análise realizada pelo Tribunal subsidia o órgão de cúpula do Poder Legislativo com elementos técnicos para emitir seu julgamento e, assim, atender a sociedade, no seu justo anseio por transparência e correção na gestão dos recursos públicos.

Consoante a Lei 8.443/1992, as contas incluem os balanços gerais da União e o relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o § 5º do art. 165 da Constituição Federal.

Encaminhadas pelo Excelentíssimo Senhor Presidente do Congresso Nacional, Senador Rodrigo Pacheco, no dia 5/5/2022, as contas ora analisadas referem-se ao período de 1º/1/2021 a 31/12/2021, no qual ocupou o cargo de Presidente da República o Excelentíssimo Senhor Jair Messias Bolsonaro.

Registra-se, ainda, que o TCU emite parecer prévio apenas sobre as contas prestadas pelo Presidente da República, pois as contas atinentes aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público não são objeto de pareceres prévios individuais, mas efetivamente julgadas por esta Corte de Contas, em consonância com a decisão do Supremo Tribunal Federal, publicada no Diário da Justiça de 21/8/2007, ao deferir medida cautelar no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2.238-5/DF, confirmada em decisão de mérito de 24/6/2020, publicada no Diário da Justiça Eletrônico (DJE) 228, de 15/9/2020.

O exame das contas do Presidente da República constitui a mais nobre, complexa e abrangente tarefa atribuída a esta Corte pela Constituição Federal e legislação correlata, seja por sua singular relevância, por permitir à sociedade o conhecimento do resultado da atividade do governo federal, seja pela amplitude dos temas tratados e profundidade das análises realizadas por este Tribunal.

A primeira opinião se refere à fidedignidade das demonstrações contábeis consolidadas, devendo exprimir se as contas prestadas pelo Presidente da República “representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, em 31 de dezembro”, conforme estabelecido no art. 228 do Regimento Interno do Tribunal (RITCU).

A segunda opinião diz respeito à observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual (art. 228, *caput* e § 1º, do RITCU).

Destarte, considerando a materialidade, a gravidade e a repercussão negativa sobre a gestão governamental associadas às irregularidades ou distorções que venham a ser detectadas no âmbito das análises efetuadas, o TCU registra no parecer prévio sua conclusão quanto à aprovação ou rejeição das contas prestadas pelo Presidente da República (art. 11 da Resolução-TCU 291/2017).

Efetivados os trabalhos e concluído o Relatório, apresenta-se a seguir o conteúdo resumido de cada uma das suas seções.

Além desta introdução, o Relatório contém outros seis capítulos. No capítulo 2, consta um panorama sobre a conjuntura econômica, financeira e orçamentária da União ao longo do exercício de 2021. Nesse sentido, são apresentados os principais indicadores macroeconômicos e os instrumentos de política monetária e creditícia utilizados pelo governo durante o exercício. Além disso, o capítulo contém informações sobre a política fiscal e os principais indicadores da dívida pública, bem como dados gerais da execução orçamentária.

O capítulo 3 representa o esforço do TCU no sentido de avaliar os resultados da atuação do governo federal em 2021 no que se refere à execução dos seus programas finalísticos. A análise apresenta um panorama com indicadores de desenvolvimento econômico e social, permitindo comparar o Brasil com outros países. Além disso, foram analisados 19 programas finalísticos do PPA, com o objetivo aferir se os instrumentos de medição de desempenho (metas e resultados intermediários) possuem qualidade e confiabilidade para demonstrar os resultados das intervenções governamentais. Em cada programa, foram feitas considerações acerca do andamento do alcance das metas.

No capítulo 4, são registrados os resultados dos exames realizados pelo Tribunal de Contas da União a respeito da conformidade da gestão orçamentária e financeira no exercício de 2021 às regras insculpidas na Constituição Federal, na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), com o intuito de fundamentar o parecer do TCU quanto à observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal. Também foram analisadas questões relativas às emendas de relator-geral e seus reflexos na LOA 2021 (seções 4.2.1 e 4.2.2).

O capítulo 5, por sua vez, apresenta o embasamento para a opinião do TCU sobre o Balanço Geral da União (BGU). Dessa forma, são relatados os resultados e as conclusões da auditoria financeira realizada, exprimindo se as demonstrações contábeis examinadas refletem, em todos os aspectos relevantes, as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial da União em 31/12/2021 e os resultados financeiro, orçamentário e patrimonial do exercício encerrado.

Em seguida, no capítulo 6, registra-se a análise sobre o cumprimento de recomendações e a observância de alertas exarados nos Relatórios sobre as Contas Presidenciais referentes aos exercícios de 2015 a 2020.

Por fim, no capítulo 7, apresenta-se a conclusão deste Relatório.

Submeto, assim, à apreciação deste Egrégio Plenário, na forma prevista no Regimento Interno desta Corte, dentro do prazo constitucional, o relatório e o projeto de pareceres prévios sobre as contas prestadas pelo Presidente da República relativas ao exercício de 2021, o Excelentíssimo Senhor Jair Messias Bolsonaro.

2. CONJUNTURA ECONÔMICO, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

2.1. Indicadores Macroeconômicos

2.1.1. Taxas de Inflação

Em reunião de 26/6/2018, através da Resolução 4.671, foi estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) a meta de inflação para 2021 em 3,75% a.a., com intervalo de tolerância de 1,5 p.p. para menos ou para mais. A meta foi reduzida em 0,25% a.a. em relação ao ano de 2020 e redução similar deve prosseguir até 2023. O monitoramento da meta é realizado pelo Banco Central do Brasil (Bacen) com base no IPCA anual de final de exercício, calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que mede o consumo das famílias com renda de até quarenta salários mínimos.

A taxa de inflação registrada em 2021 foi de 10,06%, muito acima do limite superior da meta – de 5,25%, estabelecido pelo CMN. A variação acumulada do IPCA em 2021 foi também mais elevada do que a registrada em 2020, de 4,52%, e a maior desde o ano de 2015, quando foi registrada variação de 10,67%.

Entre os diversos grupos de produtos e serviços que compõe o IPCA, a maior variação, e o maior impacto no índice, foi no grupo de Transportes. A expressiva aceleração dos preços ao longo do exercício de 2021 pode ser explicada, principalmente, pela variação dos preços dos combustíveis, que tiveram uma elevação de 49,02%. O grupo Transportes, do qual faz parte o item combustível, não só teve uma enorme variação, de 21,03%, mas também experimentou um impacto muito forte, de 4,19 p.p., quase a metade do impacto observado no índice geral do IPCA, de 10,06 p.p., sabendo-se que o índice é composto de outros sete grupos, além do de transportes.

Entre os combustíveis, a gasolina e o etanol subiram 47,49% e 62,23%, respectivamente. Automóveis novos, usados, passagens aéreas e transportes por aplicativo também tiveram sensíveis aumentos, de 16,16%, 15,05%, 17,59% e 33,75%, respectivamente, em 2021.

Logo a seguir, com contribuição também expressiva para a elevação dos preços medida pelo IPCA, temos o grupo Habitação, com alta de 13,05% e impacto de 2,05 p.p. O item energia elétrica (aumento de 21,21%) teve a incidência de sucessivos valores correspondentes às bandeiras tarifárias de cobrança de energia elétrica, passando de R\$ 1,343 (Amarela) para R\$ 4,169, R\$ 6,243, R\$ 9,492 (Vermelha 1, 2 e 2 corrigida, em função do agravamento da crise hídrica), finalizando em R\$ 14,20 (Escassez Hídrica – valor da nova bandeira tarifária criada especificamente para custear as elevações ocorridas na contratação para produção de energia elétrica, válida nos meses de setembro a dezembro de 2021), e o item botijão de gás (aumento de 36,99%) teve variação positiva em todos os meses de 2021.

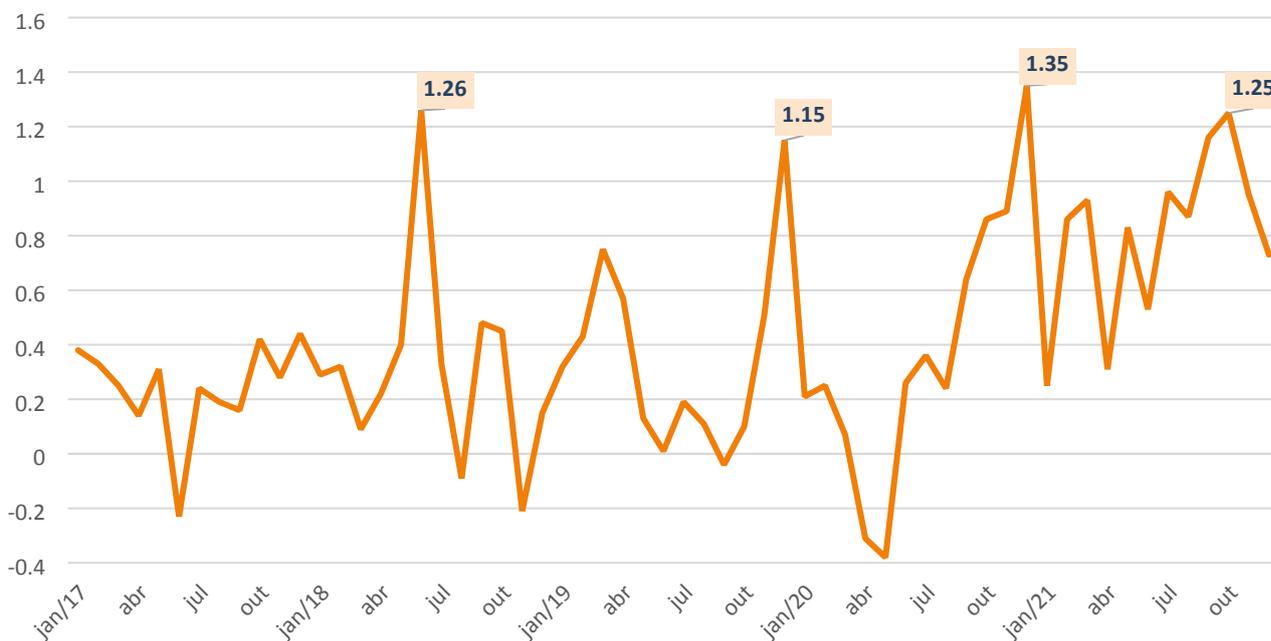
O item com a maior variação dentro do grupo Alimentação e Bebidas em 2021 – variação de 7,94% e impacto de 1,68 p.p. foi registrado em alimentação no domicílio – 8,24%, com as maiores altas sendo observadas nos subitens café moído – 50,24%, mandioca – 48,08%, e açúcar refinado – 47,87%.

Outras causas sobre a variação observada da taxa de inflação encontram-se no item 2.2 sobre Política Monetária.

As taxas mensais de inflação do IPCA, para o período de 2017 a 2021, estão no gráfico a seguir.

IPCA mensal

em %



Fonte: IBGE.

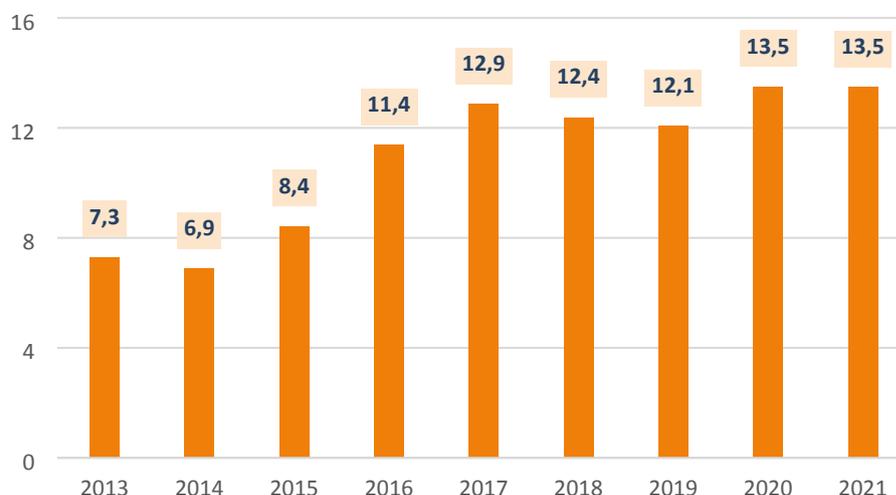
O INPC, que mede a variação do custo de vida das famílias com renda mensal entre 1 e 5 salários mínimos, teve alta de 10,16% em 2021. De forma semelhante ao verificado com o IPCA, as maiores variações e impactos ocorreram com os itens de Transportes – 19,29% e 3,70 p.p., e Habitação – 13,85% e 2,43 p.p. O item Alimentação e Bebidas registrou alta de 7,71%, com impacto de 1,86 p.p.

2.1.2. Nível de Emprego e Salários

A taxa de desocupação média anual entre 2014 e 2017 mostra uma trajetória de forte alta ao longo do período, de 6,9% em 2014 para 12,9% em 2017. Observa-se, entretanto, redução da taxa de desocupação média para 12,4% em 2018 e 12,1% em 2019, conforme gráfico apresentado adiante. No biênio 2020-2021 a taxa de desocupação média alcançou 13,5%, uma estabilização em relação ao exercício do advento da pandemia propagada em 2020.

Evolução da taxa de desocupação média anual – 2013 a 2021

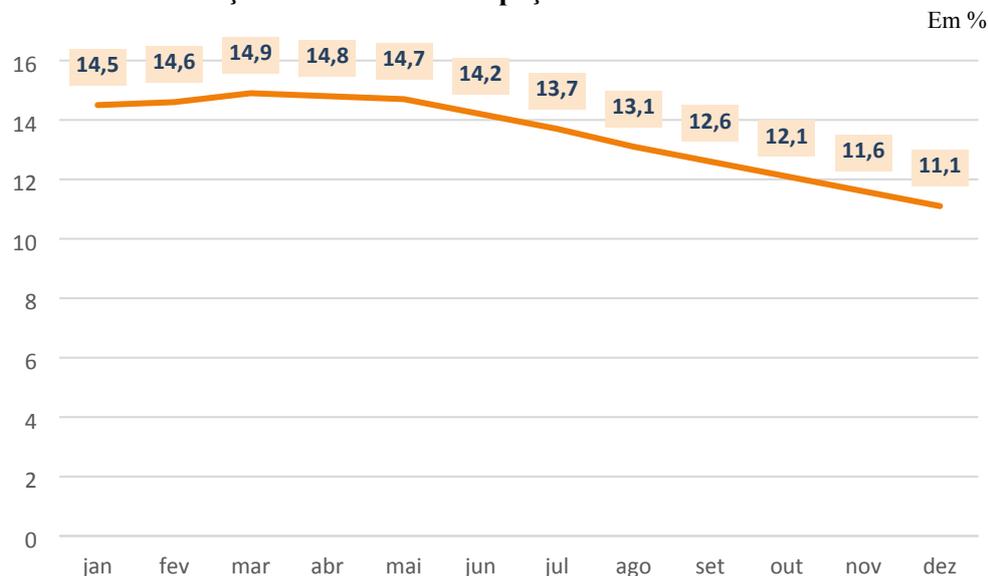
Em %



Fonte: IBGE.

Ao se examinar a evolução da taxa de desocupação mensal no exercício de 2021, constata-se que houve um aumento das taxas de desocupação entre janeiro (14,5%) e março (14,9%). A partir desse mês houve redução contínua na taxa de desocupação mensal que alcançou 11,1% em dezembro de 2021, o número mais favorável da série anual.

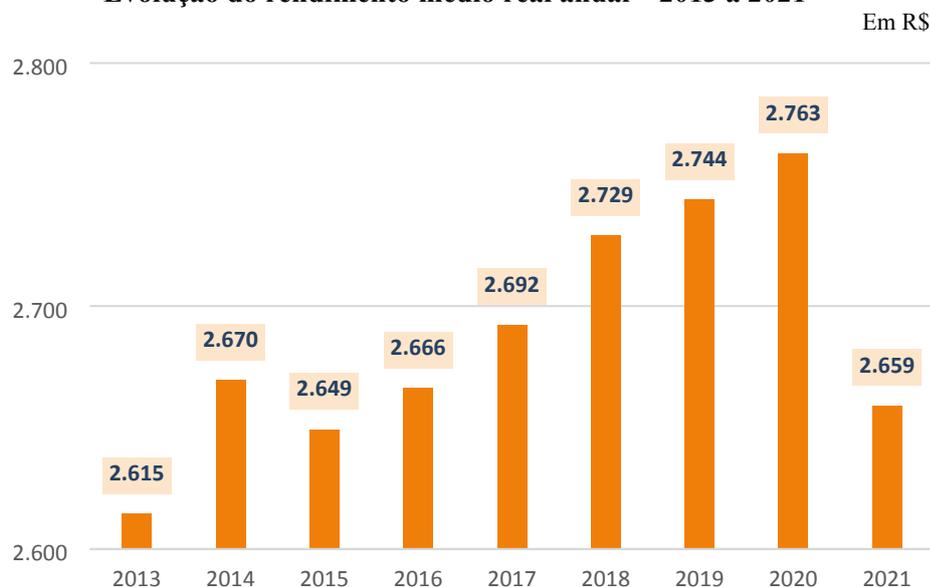
Evolução da taxa de desocupação mensal – 2021



Fonte: IBGE.

A evolução do rendimento real médio do trabalho principal, efetivamente recebido por mês no período de 2015 a 2020, apresentada no gráfico que se segue, mostra uma elevação contínua. Por outro lado, mesmo com melhores níveis de atividade econômica no período seguinte, observa-se queda acentuada da renda real de 2020 para 2021.

Evolução do rendimento médio real anual – 2013 a 2021

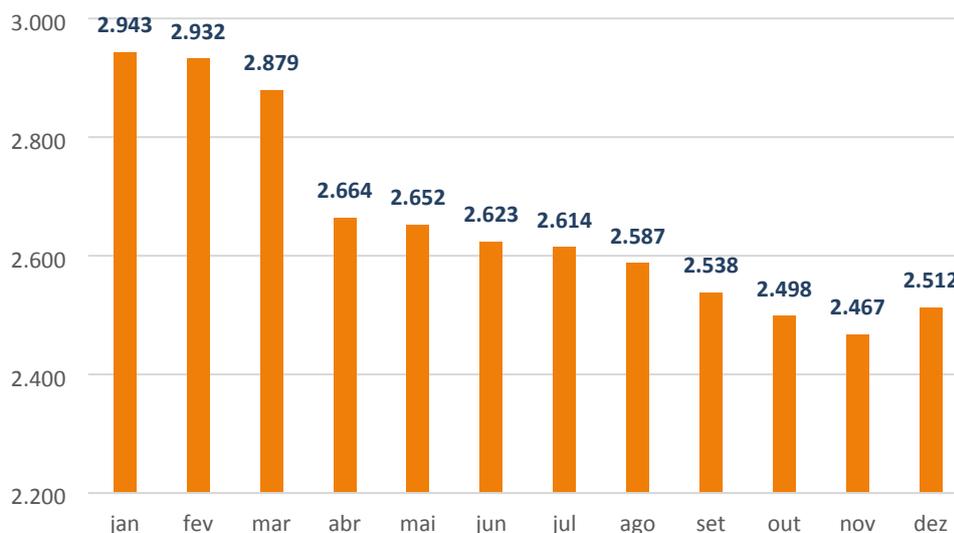


Fonte: IBGE/IPEA.

Em análise mais detalhada do exercício financeiro de 2021, nota-se que os meses de janeiro, fevereiro e março apresentaram rendimentos mais elevados que os demais meses do ano, o que possivelmente reflete o comportamento sazonal no mercado de trabalho. Os valores do rendimento de abril a novembro declinam continuamente, com uma pequena recuperação em dezembro de 2021, que apresentou rendimento médio real de R\$ 2.512, valor abaixo da média anual apresentada no gráfico anterior:

Evolução do rendimento médio real mensal – 2021

Em R\$

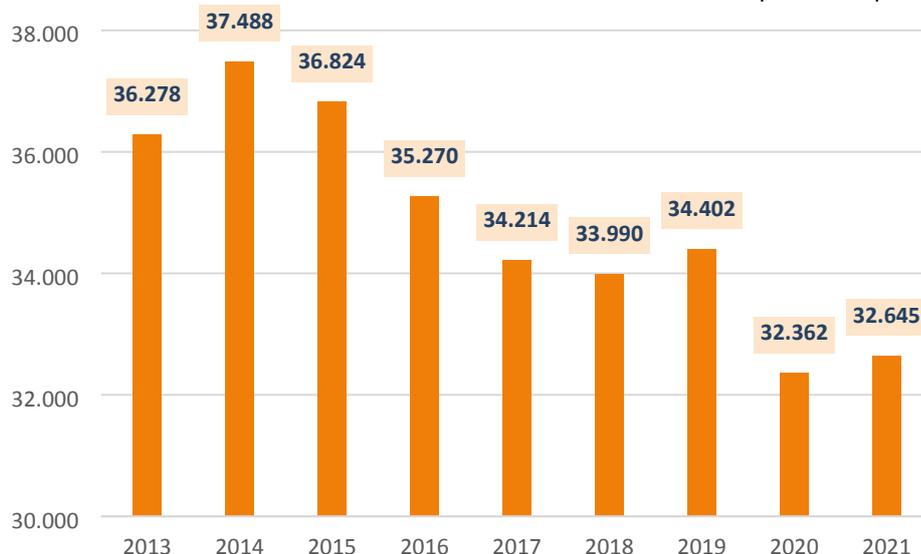


Fonte: IBGE/IPEA.

O gráfico seguinte mostra a evolução média anual do emprego para pessoas ocupadas no setor privado com carteira de trabalho assinada (emprego formal) no período de 2013 a 2021. Nota-se que o ápice do emprego formal no período ocorreu em 2014, com aproximadamente 37,5 milhões de pessoas ocupadas. A partir de 2015, o indicador passou para trajetória de queda até o exercício de 2018, quando contou aproximadamente 34 milhões de empregos, com uma suave recuperação em 2019 (34,4 milhões). Como esperado, devido à pandemia de Covid-19, houve uma forte queda do nível de emprego formal registrando 32,4 milhões de pessoas ocupadas em 2020, sendo o menor patamar de emprego formal no período analisado. O exercício de 2021 apresenta recuperação, com 32,6 milhões de pessoas formalmente ocupadas.

Evolução do nível de emprego formal médio anual – 2013 a 2021

Em milhares de pessoas ocupadas

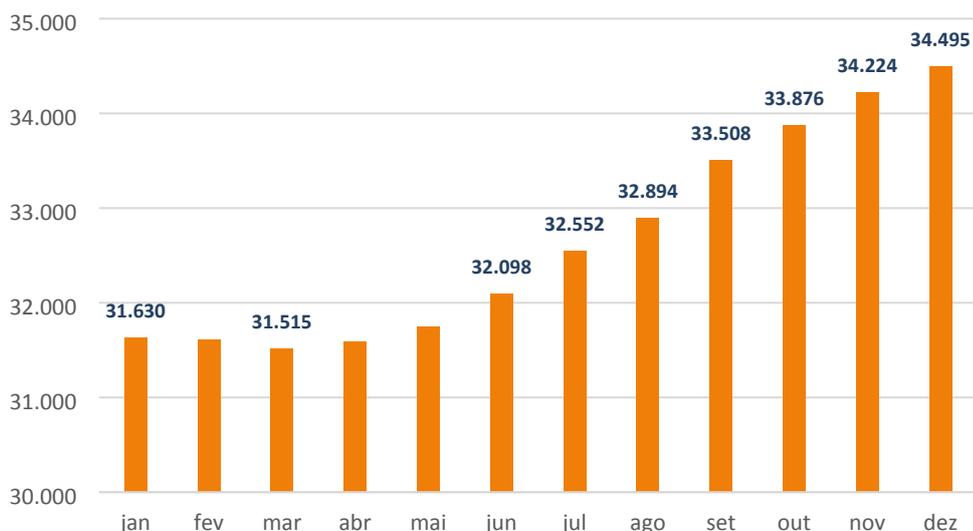


Fonte: IBGE/IPEA.

A avaliação do nível de emprego formal mensal de 2021 mostra que o indicador teve seu menor valor em março, com aproximadamente 31,5 milhões de pessoas ocupadas, e o maior valor em dezembro, com aproximadamente 34,5 milhões de trabalhadores ativos. Observa-se uma elevação do nível de emprego desde abril até dezembro, com valor substancialmente acima da média anual (32.645 mil) mostrada no gráfico anterior.

Evolução do nível de emprego formal mensal – 2021 Pessoas ocupadas

Em milhares de pessoas ocupadas



Fonte: IBGE/IPEA.

2.1.3. Produto Interno Bruto

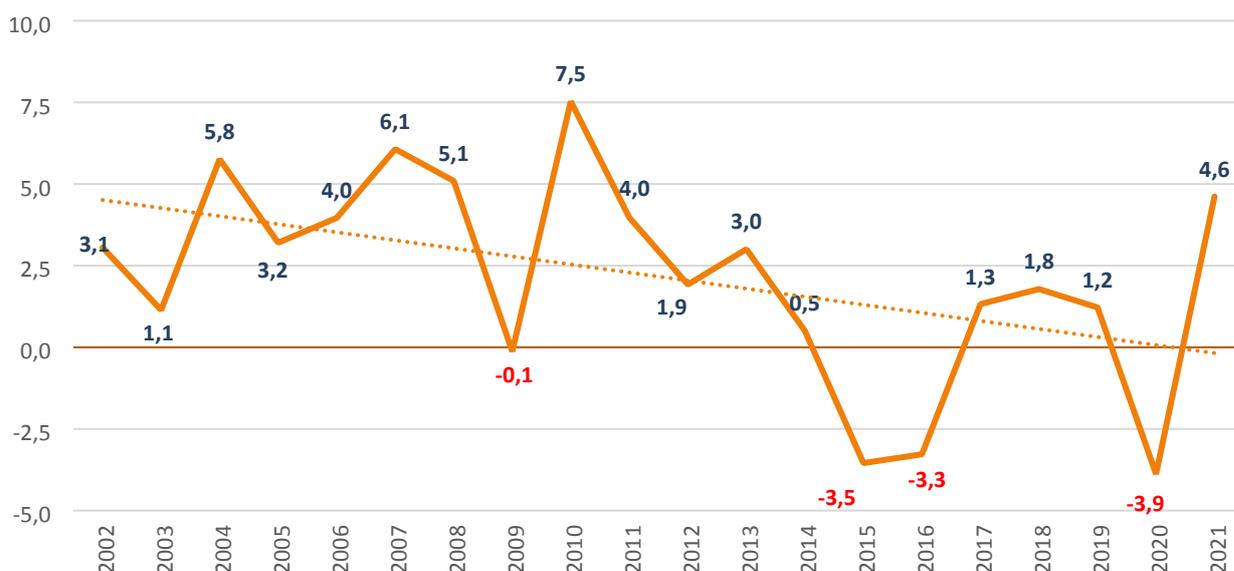
Ao final do exercício de 2021, o Produto Interno Bruto (PIB), indicador de fluxo de bens e serviços finais produzidos durante o período de um ano, registrou o valor de R\$ 8.679.490 milhões, com uma variação positiva de 4,62%, em termos reais, em relação ao PIB produzido em 2020, cujo valor, também em moeda constante, foi de R\$ 8.296.251 milhões.

Ao se comparar o crescimento do PIB nos últimos anos, verifica-se que devido às fortes taxas negativas observadas nos anos de 2015, 2016 e 2020, o PIB brasileiro retrocedeu aos anos de 2013 ou 2014, quando o valor do PIB registrado, em termos reais, foi de R\$ 8,8 bilhões.

O gráfico a seguir apresenta a evolução da taxa de crescimento do PIB entre os anos de 2002 e 2021.

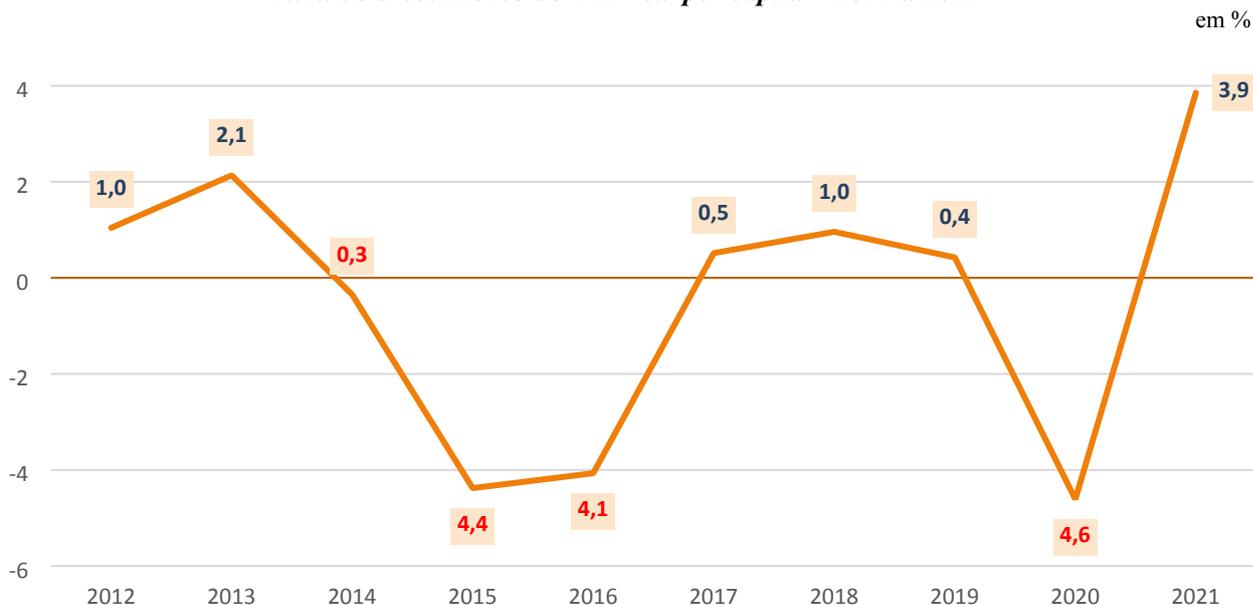
Taxa de crescimento do PIB em termos reais – 2002 a 2021

em %



Fontes: Bacen e IBGE.

O gráfico seguinte mostra a evolução da variação percentual real do PIB *per capita*. O PIB *per capita* equivale à razão entre o PIB real e a população brasileira, sendo um dos indicadores considerados ao se analisar o bem-estar da população.

Taxa de crescimento do PIB real *per capita* – 2012 a 2021

Fonte: IBGE.

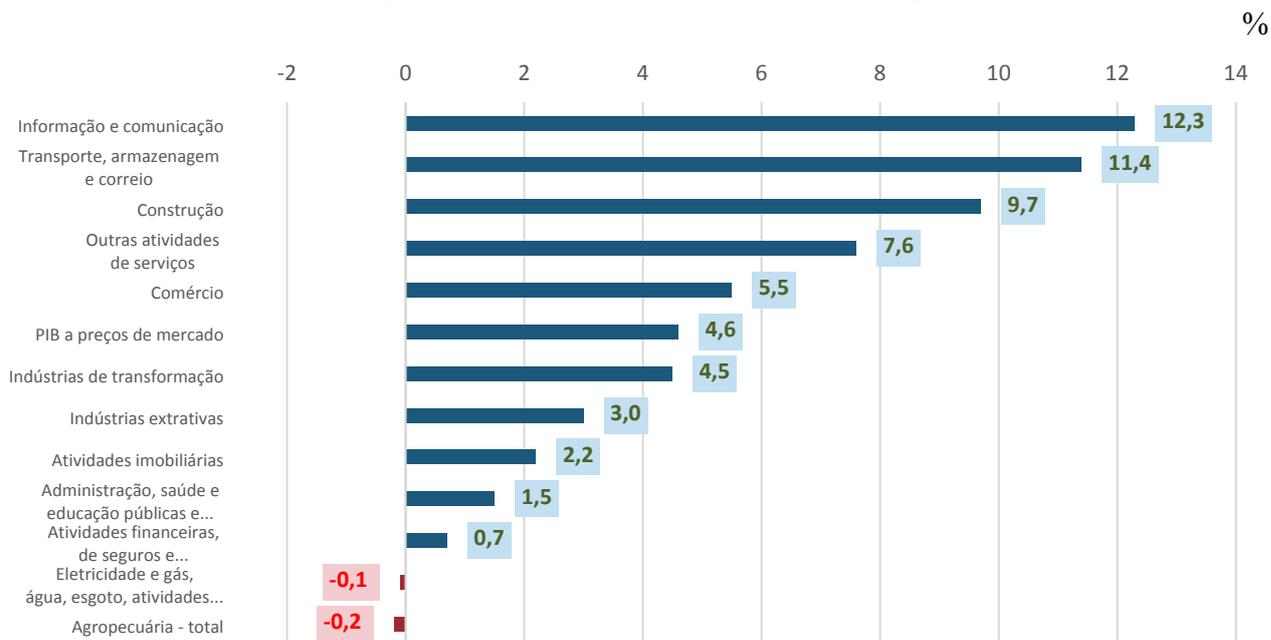
O PIB *per capita* em 2021 registrou o valor de R\$ 40.688,10, uma variação de 3,9% em relação ao valor registrado em 2020. Apesar de em 2021 ter se obtido uma variação positiva no crescimento do indicador, nesta última década o Brasil registrou valores cada vez menores, sendo os valores de 2012 e 2013 de R\$ 43.167,29 e R\$ 44.088,84, respectivamente.

A variação do PIB é resultado do aumento do Valor Adicionado a Preços Básicos e do volume do Imposto sobre Produtos líquidos de Subsídios. As variações do Valor Adicionado nas atividades de Agropecuária, Indústria e Serviços foram, em 2021, de -0,2%, 4,5%, e de 4,7%. Na Agropecuária o desempenho negativo ocorreu em virtude da baixa produtividade da lavoura e da pecuária, decorrente de um período de estiagem prolongada, além de geadas. Na lavoura foi destaque a queda na produção de cana de açúcar, milho e café (-10,1%, -15,0%, e -21,1%), embora a produção de soja tenha apresentado variação positiva (11,0%). Na pecuária a baixa produtividade foi resultado da queda nas estimativas de produção de bovinos e leite.

Na Indústria o subsetor Construção teve desempenho de 9,7% em 2021, como resultado da maior ocupação da atividade. Indústria de Transformação, da mesma forma, experimentou expansão positiva (4,5%), com aumento na fabricação de máquinas e equipamentos, metalurgia, fabricação de outros equipamentos de transporte, de produtos minerais não metálicos, e indústria automotiva.

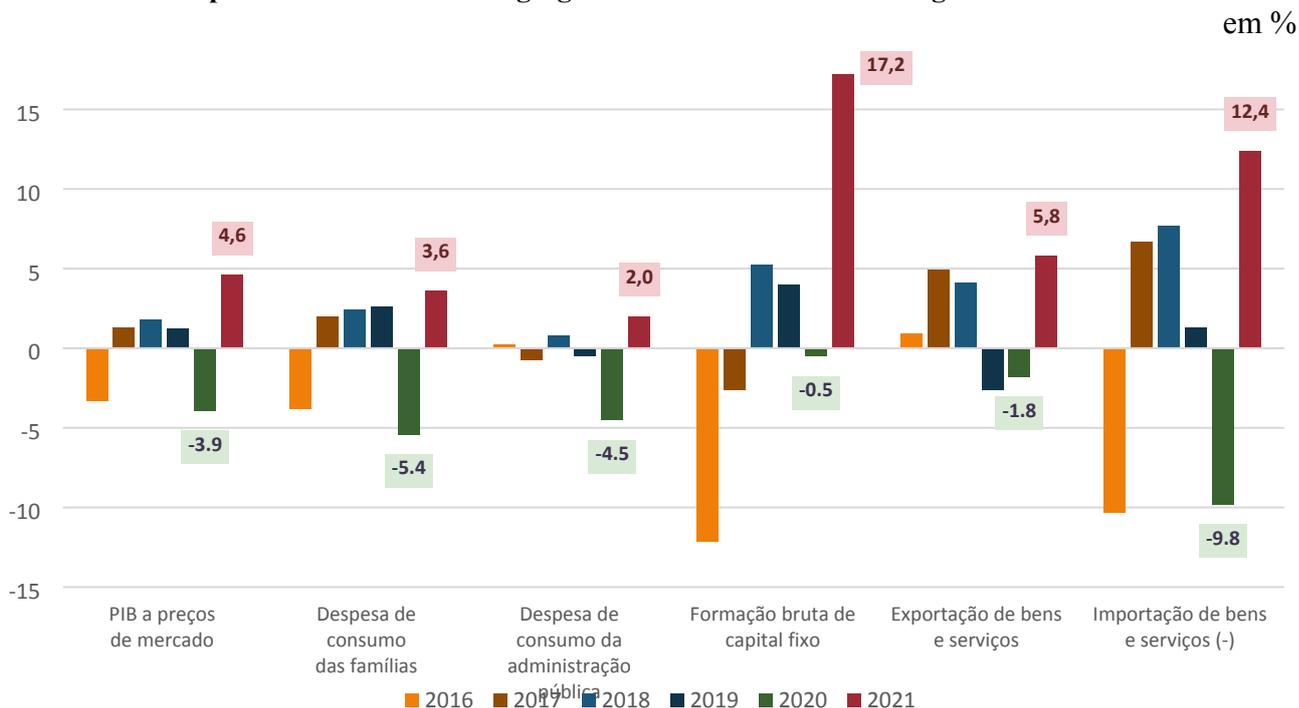
As Indústrias Extrativas apresentaram variação positiva de 3,0% em decorrência da alta na extração de minério de ferro.

A atividade de Eletricidade e Gás, Água, Esgoto, Atividades de Gestão de Resíduos apresentou variação próxima da estabilidade (-0,1%) em 2021. As atividades que compõem os Serviços apresentaram desempenho positivo: Informação e Comunicação (12,3%), Transporte, Armazenagem e Correio (11,4%), Outras Atividades de Serviços – serviços prestados às famílias (7,6%), Comércio (5,5%), Atividades Imobiliárias (2,2%), Administração, Defesa, Saúde e Educação Públicas e Seguridade Social (1,5%), e Atividades Financeiras, de Seguros e Serviços Relacionados (0,7%).

PIB e subsetores – taxa acumulada no ano - 2021


Fonte: IBGE.

A taxa acumulada ao longo do ano para o PIB e para os componentes da demanda agregada entre 2016 e 2021 é apresentada no gráfico a seguir.

Componentes da Demanda Agregada – taxa acumulada ao longo do ano – 2016 a 2021


Fonte: IBGE. Demanda agregada: consumo das famílias, consumo da administração pública, formação bruta de capital fixo, exportações e importações de bens e serviços.

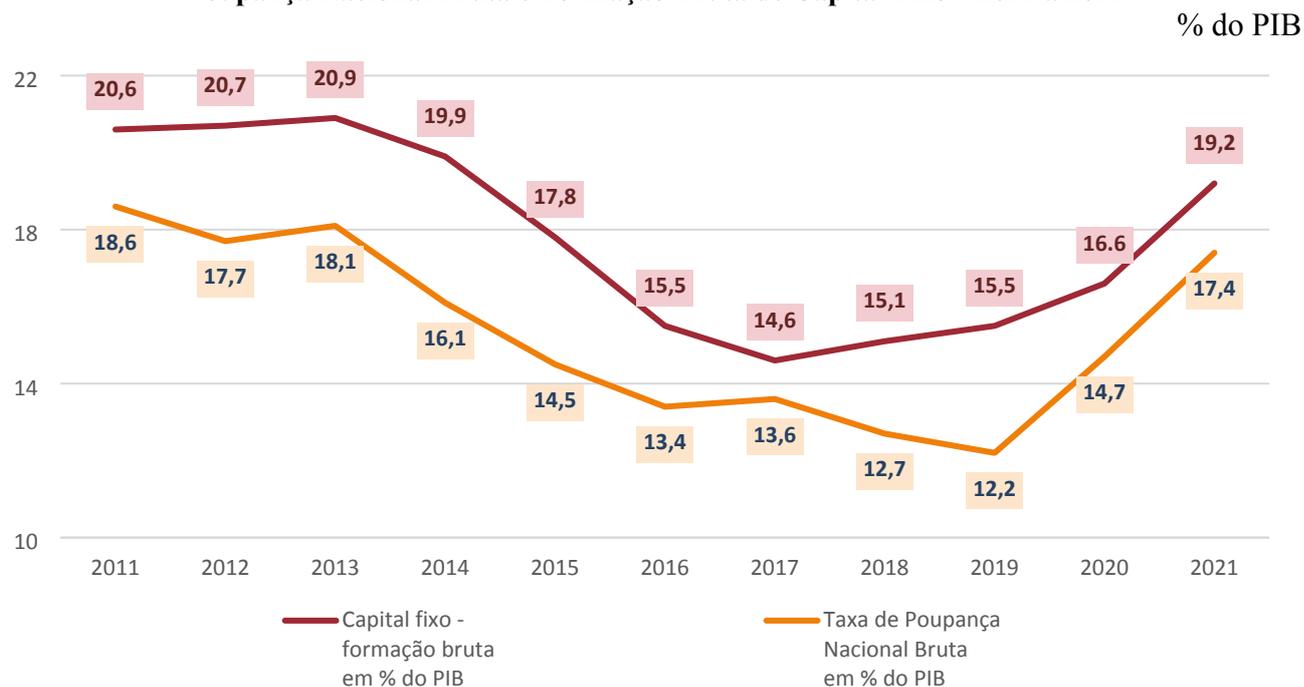
Em 2021, a Despesa de Consumo das Famílias foi responsável por 61,0% do valor do PIB, tendo sofrido um acréscimo de 3,6% se comparado ao ano de 2020. A despesa de Consumo do Governo, correspondente a 19,1% do PIB em 2021, registrou variação positiva de 2,0% em relação à 2020. A Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), incluídas as variações de estoque, registrou aumento de 17,2% se comparado a 2020, com participação de 18,9% no PIB. As Exportações de Bens e Serviços e as Importações de Bens e Serviços tiveram acréscimo de 5,8% e 12,4%, respectivamente, em relação ao ano de 2020.

2.1.4. Poupança Nacional Bruta e Formação Bruta de Capital Fixo

A poupança nacional bruta pode ser entendida como a parte da renda nacional bruta não consumida pelas famílias e pelo governo e que pode servir para financiar os investimentos de um país. Equivale ao valor obtido em decorrência da poupança bruta do setor privado acrescido do saldo do governo em conta corrente. A taxa de poupança nacional bruta apresentou variação positiva em 2021, passando a 17,4% do PIB.

O investimento compreende a formação bruta de capital fixo (FBCF) mais variações de estoques. A taxa de investimento (FBCF) manteve sua trajetória de elevação, aumentando sua participação no PIB em 2021 para 19,2%, como apresentado no gráfico a seguir.

Poupança Nacional Bruta e Formação Bruta de Capital Fixo – 2011 a 2021



Fonte IBGE.

2.1.5. Carga Tributária Nacional

A estimativa da carga tributária brasileira corresponde à razão entre o total dos tributos arrecadados e o Produto Interno Bruto.

Os tributos totalizam o que foi arrecadado pelas três esferas de governo (União, estados, Distrito Federal e municípios), bem como pelas entidades do Sistema S (Sesi, Senai, Sebrae, Senac, dentre outras) e pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

O PIB usado nesta análise correspondeu ao calculado pelo IBGE de acordo com o Sistema de Contas Nacionais (SCN 2010) e publicado em março de 2022. Os dados da arrecadação foram encaminhados pelo Ministério da Economia e obtidos de diversas fontes (TC 000.560/2022-7, peça 39).

A tabela a seguir apresenta a evolução da arrecadação em valores correntes e a carga tributária como percentual do PIB no período 2017-2021, considerando os tributos diretamente arrecadados por cada esfera de governo. A carga tributária brasileira em 2021, de 33,90%, foi a maior do período analisado, superior em 2,14 p.p. à de 2020, que foi de 31,77%.

Carga Tributária Bruta em valores correntes e em % PIB – 2017 a 2021

Esferas de Governo	R\$ bilhões									
	2017		2018		2019		2020		2021	
	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB
Governo Federal	1.447	21,97%	1.546	22,08%	1.619	21,91%	1.564	20,95%	1.951	22,48%

Esferas de Governo	2017		2018		2019		2020		2021	
	Valor	% PIB								
Governos Estaduais	544	8,25%	585	8,36%	622	8,42%	638	8,55%	789	9,09%
Governos Municipais	133	2,02%	149	2,13%	167	2,26%	170	2,27%	202	2,33%
Carga Total	2.124	32,25%	2.281	32,57%	2.408	32,59%	2.372	31,77%	2.942	33,90%
PIB	6.585		7.004		7.389		7.468		8.679	

Fonte: STN.

A tabela a seguir mostra a variação dos tributos arrecadados em 2020 e 2021. As três primeiras colunas contêm valores correntes e as três últimas, valores corrigidos para 2021. Os valores de 2020 foram corrigidos pelo deflator implícito do PIB (11,096%).

Arrecadação Tributária Bruta – variação entre 2020 e 2021 em valores correntes e corrigidos

R\$ bilhões

Esferas de Governo	Valores correntes			Valores corrigidos		
	2020	2021	Var %	2020	2021	Var %
Governo Federal	1.564	1.951	24,71%	1.738	1.951	12,26%
Governos Estaduais	638	789	23,65%	709	789	11,30%
Governos Municipais	170	202	19,37%	188	202	7,45%
Carga Total	2.372	2.942	24,04%	2.635	2.942	11,65%

Fonte: STN.

As três esferas governamentais apresentaram aumento real de receitas tributárias. A arrecadação tributária bruta total em 2021 aumentou, em termos reais, 11,65% em comparação com 2020.

Para fins de análise comparativa da carga tributária da União com a do conjunto dos estados e municípios, foram redistribuídos os valores das receitas tributárias de forma a evidenciar a carga tributária disponível a cada esfera, conforme descrito a seguir:

- a carga tributária disponível à União corresponde à sua carga tributária bruta sem os valores das transferências a estados e municípios e sem os valores dos benefícios pagos pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS);
- a carga tributária disponível aos estados e municípios corresponde à carga tributária bruta dos estados somada à dos municípios e às transferências da União a estados e municípios.

A tabela e o gráfico seguintes mostram a evolução desses valores entre 2017 e 2021 como proporção do PIB. Entre 2020 e 2021, a carga disponível para a União cresceu 1,70 p.p. e para estados e municípios 1,15 p.p. Depois de dois sucessivos aumentos da receita disponível para o RGPS, houve queda de 0,72 p.p. em 2021, refletindo os efeitos da reforma realizada em 2019.

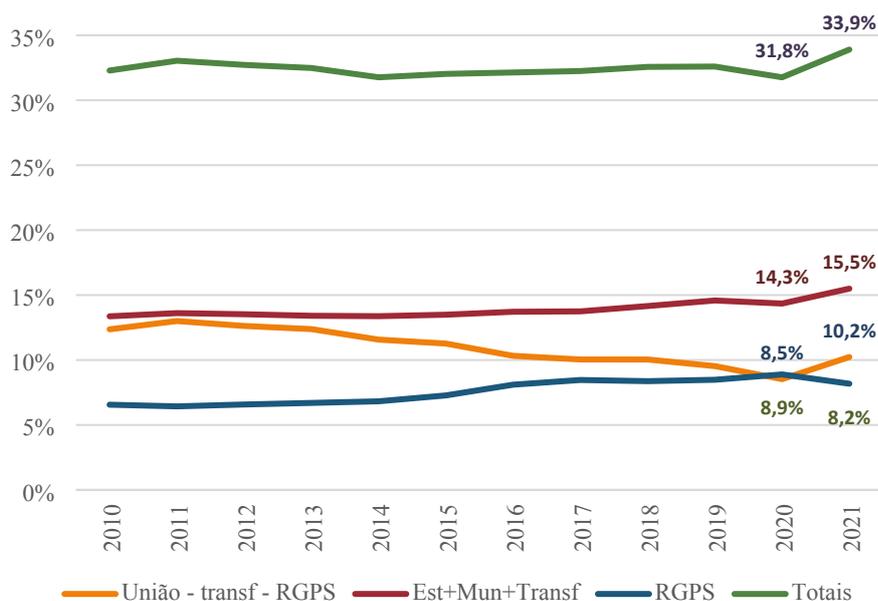
Carga Tributária Disponível como proporção do PIB – 2017 a 2021

Receitas Disponíveis	2017	2018	2019	2020	2021	Var 2020-2021
União - transf - RGPS	10,04%	10,04%	9,53%	8,53%	10,23%	1,70 p.p.
Est+Mun+Transf	13,75%	14,16%	14,58%	14,35%	15,50%	1,15 p.p.
RGPS	8,46%	8,37%	8,48%	8,89%	8,18%	-0,72 p.p.
Totais	32,25%	32,57%	32,59%	31,77%	33,90%	2,14 p.p.

Fonte: STN.

Nota: os valores dos benefícios pagos pelo RGPS e das transferências tributárias da União a estados e municípios foram obtidos na tabela 2.1 do relatório Resultado do Tesouro Nacional de fevereiro de 2022, publicado pela STN. As transferências consistem nos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (FPE e FPM), IPI-Exportação, Fundos Constitucionais, Contribuição do Salário-Educação, Compensações Financeiras, Cide-Combustíveis, ITR e IOF-Ouro.

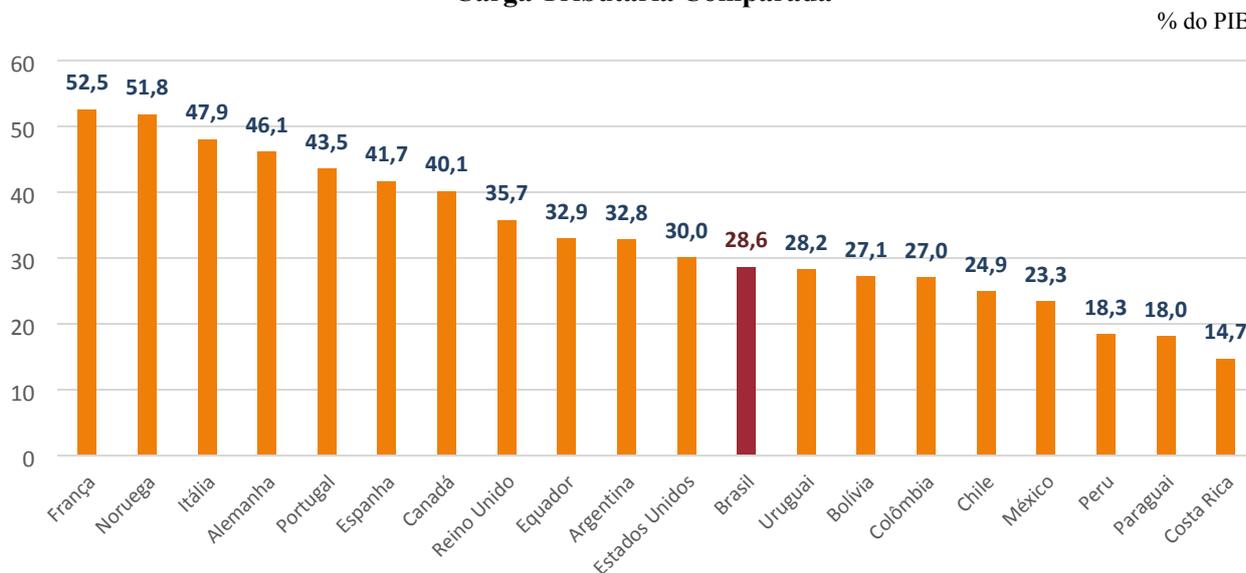
Pelo gráfico a seguir, pode-se notar certa estabilidade na carga tributária total até 2019. A ligeira queda observada em 2020 foi mais do que compensada pelo aumento em 2021. A tendência de crescimento para estados e municípios continuou e a tendência de crescimento do RGPS foi revertida pela primeira vez em 2021. O reverso ocorreu com a receita disponível para a União que vinha caindo até 2020 e se recuperou em 2021.

Carga Tributária Disponível como proporção do PIB – 2010 a 2021


Fonte: STN.

O gráfico a seguir relaciona a carga tributária de alguns países, segundo dados do Fundo Monetário Internacional – FMI (*IMF Data – Government Finance Statistics – GFS – Revenue – General Government* – abril de 2021). A primeira coluna classifica o país segundo as regiões: Europa Ocidental (EO), América Latina (AL) e América do Norte fora México (AN).

Observa-se que a carga tributária do Brasil se encontra em posição intermediária, mas muito abaixo dos países da Europa Ocidental e pouco abaixo dos países da América do Norte. Entre os países da América Latina, fica atrás apenas do Equador e da Argentina.

Carga Tributária Comparada


Fonte: FMI.

Nota: Os dados são referentes às estimativas para 2021, com exceção da Argentina que foi a de 2020, por falta de informação para 2021. O valor do Brasil foi o informado pelo FMI e não o que consta nos dados do ME para manter a compatibilidade com os demais países.

2.1.6. Relações Econômico-Financeiras com o Exterior

As exportações dos produtos brasileiros em 2021, no total de US\$ 280,6 bilhões, tiveram sensível aumento de 34,2% quando comparadas a 2020. A variação dos valores exportados e das quantidades em 2021 em relação a 2020 dos principais produtos são apresentados a seguir.

Exportações em 2021

US\$ bilhões FOB

Descrição CUCI Item	Variação dos Valores em 2021 em relação à 2020 (%)	Variação das Quantidades em 2021 em relação à 2020 (%)	Participação no total exportado - valores FOB (US\$) - em 2021 (%)
Minério de ferro e seus concentrados, não aglomerado	67,6	3,7	14,5
Soja	35,3	3,8	13,8
Óleos de petróleo ou de minerais betuminosos, crus	55,3	-3,2	10,9
Açúcar de cana, em bruto	7,7	-10,0	2,8
Bagaços e outros resíduos sólidos da extração de gorduras ou óleos de soja	24,7	1,6	2,6
Óleos de petróleo ou de minerais betuminosos (exceto óleos brutos)	43,6	-9,8	2,6
Carne de gado bovino congelada, desossada	4,4	-11,2	2,5
Pastas químicas de madeira, exceto pastas para dissolução, não-coníferas	11,8	0,5	2,2
Café não torrado, não descafeinado	16,7	-3,8	2,1
Produtos semiacabados de ferro ou aço não ligado	116,6	10,9	1,9
Cortes de aves ou outros despojos, congelados	27,2	11,6	1,9
Ouro (incluindo o ouro platinado), não monetário, em formas brutas etc.	8,0	5,6	1,9
Milho (exceto milho doce), não moído, outros	-28,5	-40,7	1,5
Minério de ferro aglomerado (sinters, pellets, briquetes, etc.)	159,4	30,0	1,4
Algodão (exceto fios), não cardado nem penteado	5,5	-5,1	1,2
Minérios de cobre e seus concentrados	39,8	3,4	1,2
Veículos automóveis para transporte de pessoas, n.e.p.	20,8	19,2	1,2

 Fonte: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>.

A participação dos produtos exportados pelo Brasil ao bloco de países da Ásia manteve-se em patamar semelhante ao do ano de 2020, com 46,4% em 2021 e 47,4% naquele ano. O bloco econômico da América do Norte, de forma parecida, apresentou pequena variação positiva em suas compras do Brasil, passando de 14,1% em 2020 para 14,8% em 2021. A Europa, o Oriente Médio, a América Central e Caribe e a Oceania também mantiveram praticamente inalterada sua participação na aquisição dos produtos exportados pelo Brasil. O bloco formado pela América do Sul registrou pequena elevação em suas compras, passando de 10,8% em 2020 para 12,1% em 2021.

Se, por um lado, a participação de cada bloco econômico no total exportado pelo Brasil se manteve em 2021 em patamar semelhante ao verificado em 2020, as variações positivas entre 2020 e 2021 no total exportado podem ser consideradas excepcionais, tanto em relação aos blocos econômicos quanto em relação aos principais países compradores. Os países com participação mais expressiva na aquisição de produtos brasileiros em 2021 foram: China, com US\$ 87,9 bilhões (aumento de 29,7%), equivalente a 31,3% do total exportado pelo Brasil; Estados Unidos, com US\$ 31,1 bilhões (aumento de 45,1%), representando 11,1% do total; e Argentina, com US\$ 11,9 bilhões (aumento de 39,9%), correspondendo a 4,2% do total exportado.

Exportações Brasileiras – Principais Blocos Econômicos – 2020 e 2019

US\$ bilhões FOB

Blocos Econômicos e Países	2021	2020	Var (%) 2021 / 2020	Parti (%) 2021	Partic (%) 2020
Ásia (Exclusive Oriente Médio)	130.335.942.856	99.253.288.714	31,3	46,4	47,4
China	87.907.887.856	67.788.075.211	29,7	31,3	32,4
Europa	48.295.379.373	37.317.176.007	29,4	17,2	17,8
União Europeia - UE	36.533.049.938	27.641.550.057	32,2	13,0	13,2
América do Norte	41.628.026.353	29.530.362.393	41,0	14,8	14,1
Estados Unidos	31.145.209.269	21.471.033.994	45,1	11,1	10,3
América do Sul	34.052.280.135	22.658.977.282	50,3	12,1	10,8
Mercado Comum do Sul - Mercosul	16.990.077.517	12.402.971.268	37,0	6,1	5,9

Blocos Econômicos e Países	2021	2020	Var (%) 2021 / 2020	Parti (%) 2021	Partic (%) 2020
Argentina	11.878.463.042	8.488.738.068	39,9	4,2	4,1
Associação de Nações do Sudeste Asiático - ASEAN	19.330.237.197	14.183.222.665	36,3	6,9	6,8
Oriente Médio	12.073.938.831	8.796.662.897	37,3	4,3	4,2
África	9.478.970.704	7.864.713.330	20,5	3,4	3,8
Comunidade Andina das Nações - CAN	8.838.639.191	5.575.242.419	58,5	3,1	2,7
América Central e Caribe	3.978.893.035	2.937.067.314	35,5	1,4	1,4
Oceania	968.788.470	812.223.055	19,3	0,3	0,4
Total das Exportações	280.814.577.460	209.180.241.655	34,2	100,0	100,0

Fonte: banco de dados em <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>.
Os valores totais incluem países não declarados ou sem informação.

As exportações, tendo como critério a classificação por setor de atividade econômica, como demonstrado na tabela a seguir, registram que os produtos exportados em 2021, provenientes da indústria de transformação, com participação de 51,3% do total exportado, tiveram uma variação positiva de 26,3% em relação a 2020. Os da indústria extrativa, com participação de 28,5% em 2021, aumentaram seu valor em 63,2% quando comparado ao ano de 2020. A atividade agropecuária contribuiu com 19,6% do total exportado em 2021, tendo uma elevação de 22,1% em relação ao ano de 2020.

Exportações Brasileiras – setores da atividade econômica – 2021 e 2020

US\$ FOB

Classificação por setores de atividade econômica (ISIC Seção)	2021	2020	Variação (%) 2021 / 2020	Part. (%) 2021	Part. (%) 2020
Agropecuária	55.140.716.868	45.154.555.683	22,1	19,6	21,6
Indústria Extrativa	80.046.481.990	49.051.827.140	63,2	28,5	23,4
Indústria de Transformação	144.126.776.466	114.072.603.433	26,3	51,3	54,5
Outros Produtos	1.500.602.136	901.255.399	66,5	0,5	0,4
Total das Exportações	280.814.577.460	209.180.241.655	34,2	100,0	100,0

Fonte: banco de dados em <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>.

Obs.: em fevereiro de 2020 a Secretaria Especial de Comércio Exterior do Ministério da Economia (nova denominação do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços) descontinuou a elaboração da tabela com os dados das exportações brasileiras classificados segundo o Fator Agregado – Básicos, Industrializados Manufaturados e Semimanufaturados, Consumo de Bordo, Reexportação e Transações Especiais, passando a utilizar classificações de uso internacional, recomendadas pelas Nações Unidas. Atualmente a organização das informações segue a classificação como apresentado na tabela acima, que apresenta nova classificação de produtos quanto ao setor de atividade econômica. Esta nova discriminação da Classificação por Setores de Atividade Econômica, que obedece metodologia denominada Classificação Industrial Padrão Internacional – ISIC⁽¹⁾, para todas as Atividades Econômicas contempladas, segundo a nomenclatura ISIC Seção⁽²⁾, pode ainda ser detalhada de acordo com subposições da Classificação Uniforme para o Comércio Internacional (CUCI)⁽³⁾

(1) Nota Metodológica ISIC – Classificação Internacional de Todas as Atividades Econômicas - https://balanca.economia.gov.br/balanca/metodologia/Nota_ISIC-CUCI.pdf

(2) Dados obtidos utilizando o filtro “ISIC seção”, quando da elaboração da tabela em <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>.

(3) Ver esclarecimentos sobre a nova metodologia em <http://siscomex.gov.br/balanca-comercial-traz-agora-classificacao-de-produtos-por-setor-de-atividade-economica/>

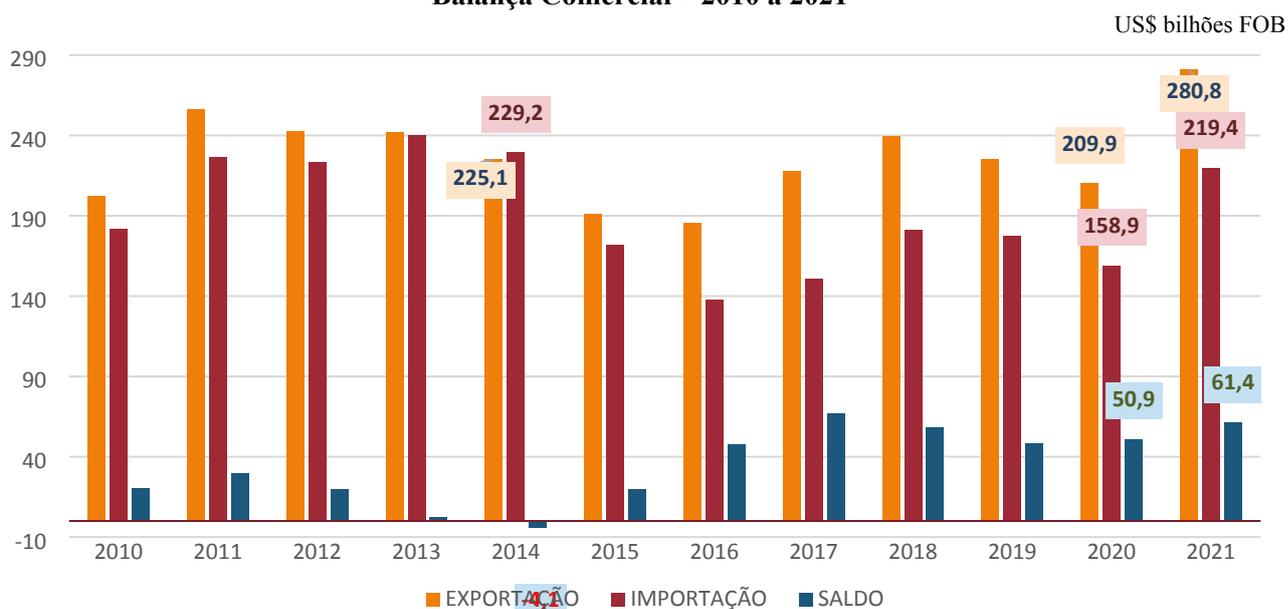
Quanto às importações dos diversos produtos feitos pelo Brasil, verificou-se que no ano de 2021 foi registrado o valor global de US\$ 219,4 bilhões (FOB), um crescimento de 38,2% em relação ao ano de 2020.

A categoria econômica “bens intermediários”, de maior participação na pauta de importações, atingiu 66,0% do total importado em 2021, com um montante de US\$ 144,8 bilhões FOB, um crescimento de 45,7% em relação ao ano de 2020. “Combustíveis e Lubrificantes” tiveram um aumento, em valores, de 87,3% em 2021 em relação à 2020. Este aumento foi bastante expressivo em razão do aumento do dólar e do valor unitário do barril do petróleo, mas também em função do aumento das quantidades de combustíveis e de lubrificantes importadas, que sofreram elevação de 28,7% em 2021. Esta categoria havia experimentado uma redução, em valores, de 37,1% em 2020, em virtude da redução, em quantidades (quilogramas), de 16,2%, resultado do menor deslocamento de pessoas e de cargas, em meio a eclosão da pandemia. A categoria econômica “Bens de Capital” teve variação de apenas 0,8% em relação à 2020, registrando em 2021 o valor de US\$ 24,4 bilhões FOB.

As aquisições de “bens de consumo duráveis” – “automóveis para passageiros” tiveram um aumento de 67,7% em 2021, comparadas ao ano de 2020.

A balança comercial brasileira apresentou superávit de US\$ 61,4 bilhões em 2021, com exportações de US\$ 280,8 bilhões e importações de US\$ 219,4 bilhões, de acordo com demonstrativos do MDIC. O aumento de 33,8% nas exportações entre o ano de 2021 e 2020 sofreu maior influência dos preços, que aumentaram 29,3%, enquanto o volume evoluiu somente 3,2%. Já no caso das importações, a elevação de 38,1% foi causada principalmente em função do volume, que cresceu 21,9%, enquanto os preços tiveram aumento de apenas 13,1%. As *commodities* agrícolas e minerais participaram com 67,7% do total das exportações, demonstrando a dependência das exportações deste tipo de produto.

Balança Comercial – 2010 a 2021



Fonte: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>.

Balanço de Pagamentos e Reservas Internacionais

O déficit na conta “Transações Correntes” no ano de 2021 atingiu o valor de US\$ 28,1 bilhões, superior em 14,8% ao valor verificado em 2020 de US\$ 24,5 bilhões. A elevação deste déficit, no montante de US\$ 3,6 bilhões em relação ao verificado em 2020, foi resultante de um significativo aumento no déficit de Renda Primária em US\$ 12,2 bilhões (32% do déficit registrado em 2020), contrabalançado, ao menos em parte, por uma redução no déficit em Serviços, de US\$ 3,8 bilhões, somado a variações positivas tanto no superávit comercial (exportações – importações), no valor de US\$ 3,8 bilhões, quanto no superávit da renda secundária, no montante de US\$ 1,0 bilhão.

O aumento do déficit nas contas de Renda Primária ocorreu pois o valor desta rubrica, que já era deficitário em US\$ 38,3 bilhões em 2020, passou a um valor de US\$ 50,5 bilhões em 2021. As principais contas que compõem a Renda Primária, as denominadas Renda de Investimento Direto e a Renda de Investimento em Carteira, registraram variação em seus valores, também já deficitários, de US\$ 4,9 bilhões e US\$ 7,9 bilhões, respectivamente, na comparação entre 2020 e 2021.

A redução no déficit na conta de Serviços, no valor de US\$ 3,8 bilhões, foi provocada, principalmente, pela diminuição do valor das despesas em US\$ 5,1 bilhões (42,6%), em 2021 comparado ao ano de 2020, decorrentes do aluguel de equipamentos devido à nacionalização de equipamentos no âmbito do Repetro. Essa redução no déficit da conta de Serviços poderia ter sido ainda maior não fossem as contas de Transportes, Seguros, e Serviços de Propriedade Intelectual

terem aumentado seu déficit em US\$ 2,4 bilhões, excluídos, neste caso, valores de rubricas de menor monta que mantiveram seus valores praticamente iguais em 2021 e 2020.

Na conta Investimento Direto no Exterior, registraram-se aplicações líquidas no valor de US\$ 19,2 bilhões no acumulado de 2021, comparados a retiradas, ou desinvestimentos líquidos de recursos, no montante de US\$ 3,5 bilhões em 2020.

Os Investimentos Diretos no País atingiram o valor de US\$ 46,4 bilhões ao final de 2021, comparados a US\$ 37,8 bilhões registrados no acumulado de 2020. Os lucros reinvestidos sofreram variação positiva em 2021, passando de US\$ 5,5 bilhões em 2020 para US\$ 14,2 bilhões em 2021. O mesmo ocorreu com a participação no capital, já deduzidos os lucros reinvestidos, que passaram de US\$ 28,1 bilhões em 2020 para US\$ 32,2 bilhões em 2021.

Evolução do Balanço de Pagamentos – 2020 e 2021

Discriminação	US\$ milhões	
	2021	
Transações Correntes	-24.492	-28.110
Balança Comercial (FOB)	32.370	36.181
(+) Exportação de Bens *	210.707	283.830
(-) Importação de Bens *	178.337	247.649
Serviços	-20.941	-17.114
Renda Primária	-38.264	-50.471
Renda Secundária (Transferências Unilaterais) ¹	2.344	3.294
Conta Capital e Financeira		
Conta Capital	4.141	225
Conta Financeira: fluxos de invest. ativos – fluxos de invest. passivos	-12.473	-32.617
<i>Investimentos Direto</i>		
<i>No exterior</i>	-3.467	19.157
<i>No país</i>	37.786	46.441
Erros e Omissões	7.878	-4.733

Fonte: Bacen.

* Diferença de metodologia entre os valores de exportação e de importação consideradas pelo Bacen e os divulgados pelo MDIC. Exclui mercadorias deixando o (para exportações) ou ingressando no (para importações) território nacional sem mudança de proprietário. Inclui mercadorias entregues no território nacional (exportação ficta), encomendas postais (para exportações), ou fora do território nacional (importação ficta), e importação de energia elétrica sem cobertura cambial, além de outros ajustes.

¹ A conta Renda Secundária na metodologia BPM6 utilizada atualmente teve sua nomenclatura anterior ajustada, pois era denominada Transferências Unilaterais na metodologia BPM5 utilizada pelo Bacen até abril de 2015 - <http://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/n/6MANBALPGTO>.

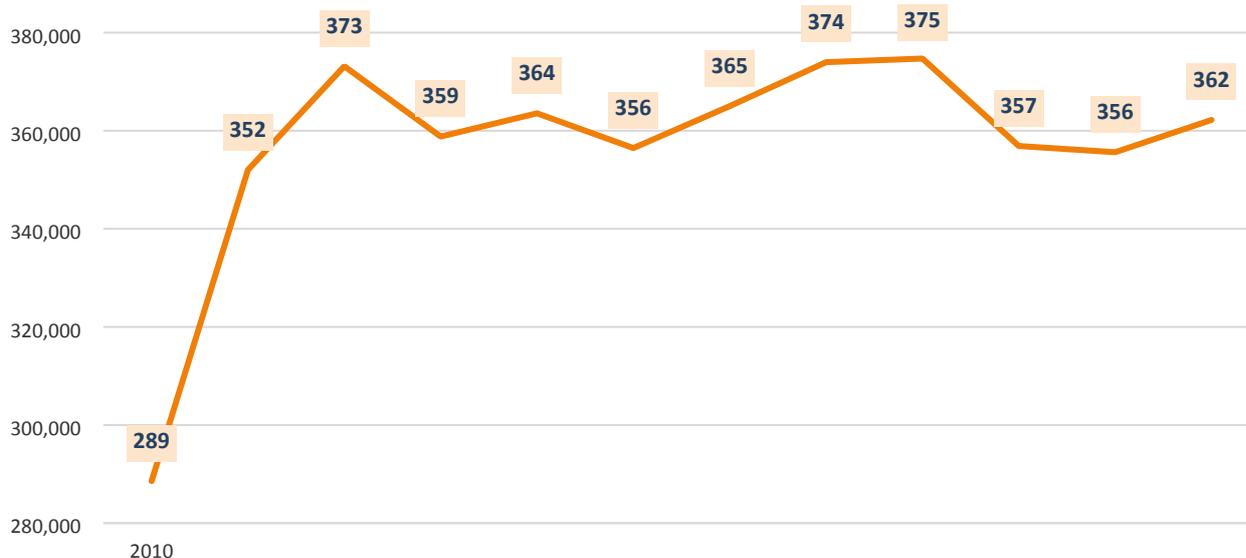
Obs.: dados preliminares.

O saldo das reservas internacionais atingiu US\$ 362,2 bilhões em 2021, um acréscimo de US\$ 6,6 bilhões (1,9%) em relação ao valor registrado no encerramento do ano de 2020, de US\$ 355,6 bilhões.

Em agosto de 2021, o FMI transferiu ao Brasil US\$ 15 bilhões como Alocações de Direitos Especiais de Saque (DES) a título de ajuda aos países-membros do fundo para superação da pandemia de Covid-19. Este montante alocado nas reservas internacionais tem contrapartida na dívida externa e deverá ser quitado junto ao organismo internacional mediante pagamento do principal e juros. Se o valor de US\$ 15 bilhões, transferido pelo FMI como DES, for deduzido do aumento de US\$ 6,6 bilhões das reservas internacionais registrado ao final de 2021, comparado ao valor registrado em 2020, tem-se um valor a menor, neste saldo para 2021, de US\$ 8,4 bilhões.

Reservas Internacionais – 2010 a 2021

US\$ bilhões



Fonte: Bacen.

Posição declarada nas notas para a imprensa do BACEN: Variação positiva das reservas: US\$ 24,9 bilhões

- transferência através de DES – FMI: US\$15,0 bilhões;
- receita de juros: US\$5,0 bilhões;
- retorno líquido de linhas com recompra: US\$4,9 bilhões.

Variação negativa das reservas: US\$ 19,4 bilhões

- liquidação de vendas à vista: US\$12,0 bilhões;
- perdas por preço: US\$4,1 bilhões;
- perdas por paridade: US\$3,3 bilhões.

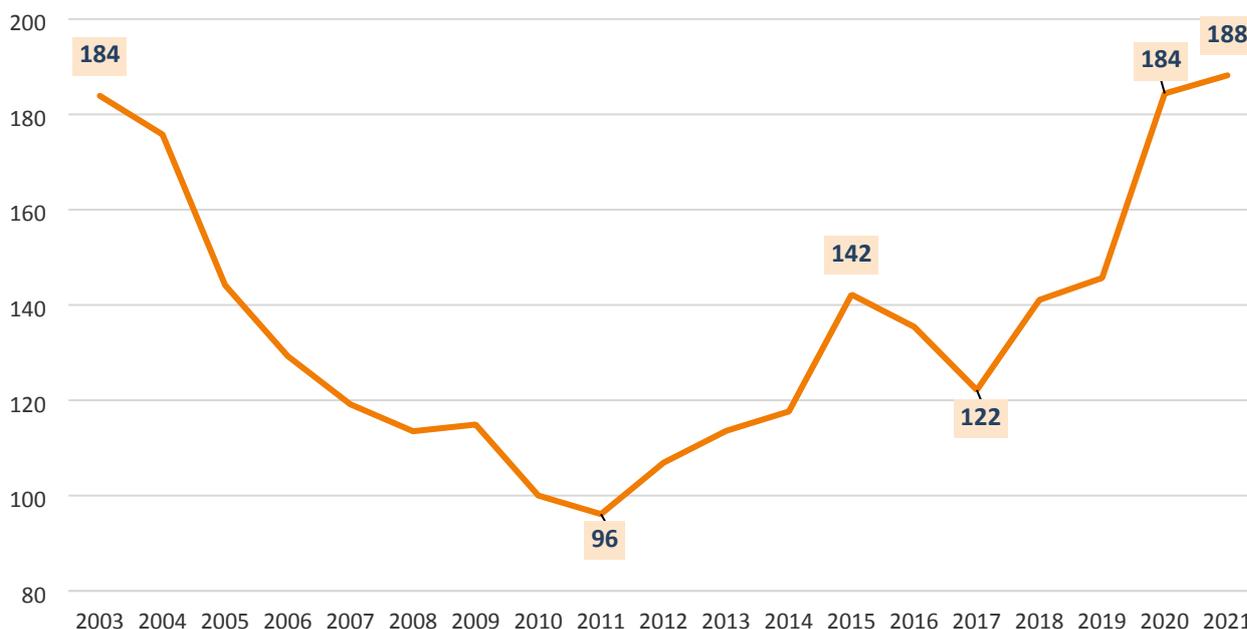
Saldo da variação: positiva em US\$ 5,5 bilhões

Taxa de Câmbio Real

A taxa de câmbio efetiva real é interpretada como uma medida da competitividade das exportações brasileiras. Denomina-se taxa de câmbio real o resultado do quociente entre a taxa de câmbio nominal e a relação decorrente do índice de preços no atacado de cada país parceiro do Brasil e do Índice de Preços ao Consumidor do Brasil (INPC). O quociente obtido é ponderado pela participação de cada país no total das exportações brasileiras, obtendo-se assim a taxa cambial efetiva. As ponderações utilizadas variam a cada ano, sendo obtidas pelas participações de cada parceiro no total das exportações brasileiras para os países considerados nos dois anos imediatamente anteriores. A elevação do índice significa desvalorização da taxa de câmbio efetiva real, indicando melhoria da competitividade internacional dos produtos exportados originados do país.

A competitividade das exportações brasileiras voltou a melhorar a partir de 2011, conforme se observa pelo gráfico a seguir.

Taxa de Câmbio Efetiva Real – 2003 a 2021



Fonte: Ipeadata.

Risco-País

A taxa de risco-país, representada pelo indicador EMBI+ (*Emerging Markets Bond Index Plus* ou Índice dos Bônus de Mercados Emergentes), elaborado pelo banco J. P. Morgan, compara a diferença entre a taxa de juros cobrada pelo mercado financeiro para títulos públicos de um conjunto de países emergentes, em relação à taxa de juros dos papéis dos Estados Unidos da América (EUA). O risco-país indica ao investidor que o preço de se arriscar a fazer negócios em um determinado país é mais ou menos elevado: quanto menor o número, menor o risco; quanto maior for o risco, maior será a capacidade do país de atrair investimentos estrangeiros, sem que para isso tenha de elevar as taxas de juros que remuneram os títulos representativos da sua dívida.

O indicador EMBI+ encerrou o ano de 2020 em 260 pontos. Ao final de dezembro, o indicador EMBI+ encerrou o exercício de 2021 em 326 pontos, portanto com um aumento de 66 pontos entre os dois finais de período. Durante o exercício de 2021 o mínimo e máximo registrados foram, respectivamente, de 254 e 375 pontos, com uma média de 307.

Taxa de Risco-País - Brasil – janeiro de 2016 a dezembro de 2021



Fonte: Ipeadata.

2.2. Política Monetária

A condução da política monetária segue o regime de metas para a inflação, definidas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) com trinta meses de antecedência. Em sua missão de assegurar a estabilidade do poder de compra da moeda, o Banco Central do Brasil (Bacen) deve cumprir os parâmetros estabelecidos pelo Conselho. Em 2021 essa meta, fixada pela Resolução 4.671, de 26/6/2018, de variação em doze meses do IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE) ao final do exercício, deveria situar-se em 3,75% ao ano, com limite inferior da banda (p.p.) de 2,25% a superior de 4,25%.

Um conjunto de medidas de capital, de liquidez e de crédito havia sido adotado pelo Bacen em 2020 para evitar o empocamento da liquidez decorrente dos efeitos da pandemia de Covid-19 sobre a economia. Uma dessas medidas foi a redução da taxa Selic previamente estabelecida de 4,25% para 2% em 2020. A taxa permaneceu nesse valor até meados de março de 2021, quando foi elevada para 2,75%, com aumentos sucessivos em maio para 3,5%, em meados de junho para 4,25%, em agosto para 5,25% e em meados de setembro para 6,25%. No fim de outubro a taxa foi elevada para 7,75% e somente em dezembro chegou a 9,25%. A política permitiu a recuperação vigorosa da atividade econômica de 4,6% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2021.

No entanto, teve como consequência um aumento de preços de 10,06% a.a. em 2021, em vista das taxas reais (*ex-post*) negativas em 2020 e 2021, dos choques que se abateram sobre a economia brasileira e dos efeitos defasados da política monetária sobre a inflação. Foi ultrapassado o limite superior do intervalo de tolerância preconizado pela Resolução 4.671/2018, o que exige o encaminhamento pelo Bacen de carta aberta ao Ministério da Economia explicitando as causas do descumprimento, as providências para assegurar o retorno da inflação aos limites estabelecidos e o prazo esperado para que essas providências produzam efeito.

Os principais fatores explicativos da extrapolação do limite superior da meta de inflação em 2021 apontados na carta foram “a forte elevação dos preços de bens transacionáveis, a bandeira de energia elétrica decorrente da escassez hídrica, e desequilíbrios entre demanda e oferta de

insumos”. Entre as providências, a Autoridade Monetária informou que, na reunião de janeiro de 2021 foi retirada a prescrição futura (*forward guidance*) e na de março tiveram início os ajustes de taxas de juros, que resultaram em aumento de 7,25% acima dos 2% vigentes, resultando em taxa de 9,25% ao final de 2021. Por último, o prazo esperado para o retorno da inflação à faixa de tolerância da meta seria ainda em 2022.

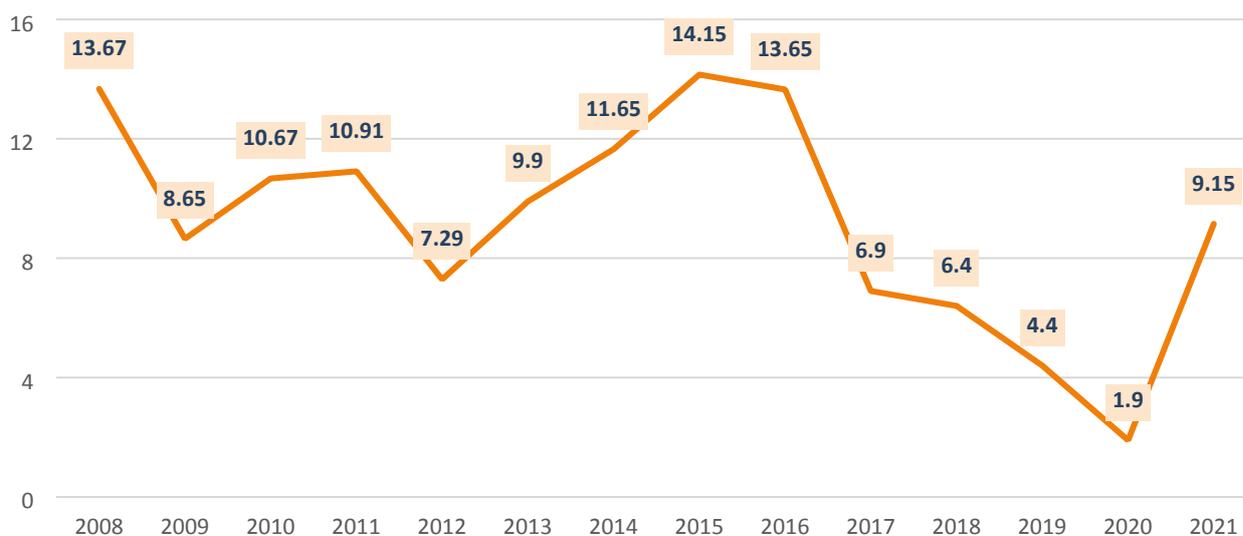
De acordo com os dados do IBGE o IPCA acumulado em doze meses de março de 2022 é de 11,30%. Até essa data o Comitê de Política Monetária (Copom) havia elevado a taxa básica de juros em duas vezes. Na primeira com um aumento de 150 pontos base e na segunda de 100 pontos base. Na reunião de maio de 2022, houve mais um aumento de 100 pontos base, alcançando uma taxa de 12,75%. Vale ressaltar nesta seção a importância da política monetária, com destaque para a taxa de juros, a base monetária e a política creditícia.

2.2.1. Taxa de Juros

A política monetária executada pelo Banco Central do Brasil utiliza a taxa básica de juros Over/Selic como o principal instrumento para o controle do IPCA. A figura a seguir mostra a evolução da taxa Selic anualizada base 252 dias (série 1178 do Bacen) para o período de 2008 a 2021. Pode-se observar queda da taxa básica média de juros de 14,15% a.a. em 2015 para 1,9% a.a. em 2020 e o crescimento para 9,15% a. a. em 2021, em vista dos ajustes efetuados pelo Copom no exercício.

Evolução anual da taxa de juros Over/Selic 2008-2021

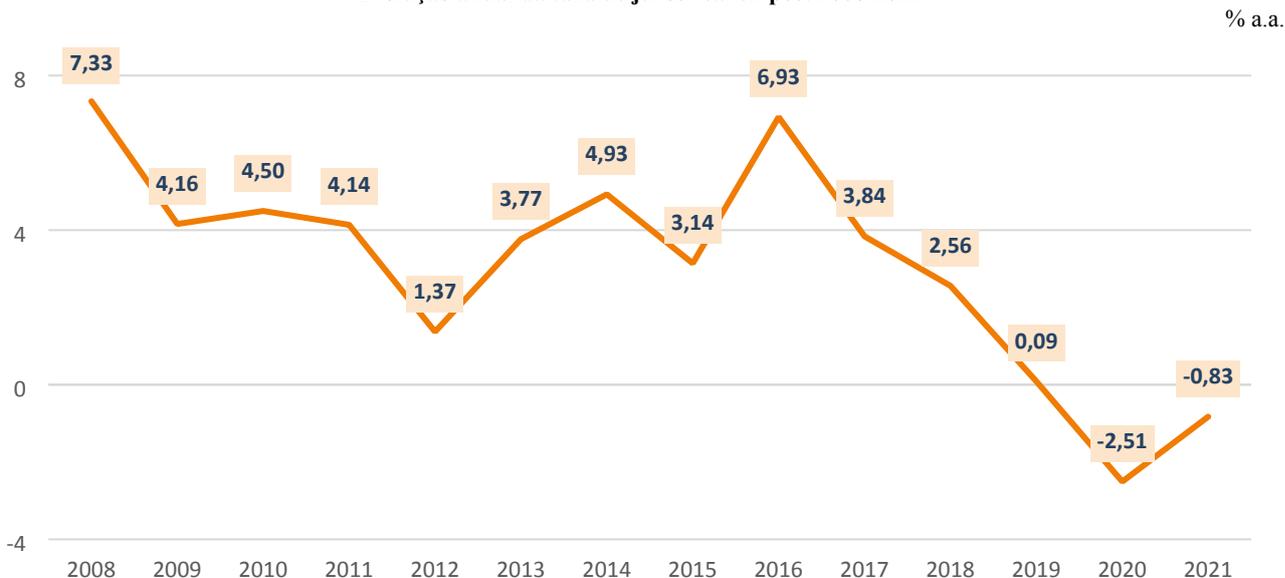
% a.a.



Fonte: Bacen.

A taxa de juros real (*ex-post*), é definida como $r = \left\{ \frac{1+i}{1+\pi} \right\} - 1 \cdot 100$, em que i é a taxa de juros nominal (taxa Selic anualizada base 252), π é a taxa de inflação anual com base no IPCA. Segundo se nota no gráfico a seguir, houve forte queda da taxa de juros real média anual depois de 2016, quando atingiu 6,93%, mantendo-se a tendência de redução, uma vez que essa taxa foi de 3,84% em 2017, 2,56% em 2018, 0,09% em 2019 e -2,51% em 2020, com inversão da tendência para -0,83% em 2021.

Evolução anual da taxa de juros real ex-post 2008-2021



Fonte: Bacen.

O Bacen trabalha, entretanto, com a taxa de juros real *ex-ante*, calculada pela diferença entre a taxa Over/Selic e as expectativas inflacionárias. Em outras palavras, se houver tendência de elevação das expectativas inflacionárias, o Bacen responde com incremento da taxa básica de juros e vice-versa. Dessa forma, na ausência de choques substantivos, em decorrência da redução das expectativas inflacionárias, a autoridade monetária tem condições de diminuir de forma direta a taxa Over/Selic, assim como de reduzir de forma indireta a taxa de juros real.

De acordo com o Bacen, “a taxa Selic acumulada quatro trimestres à frente, descontada das expectativas de inflação, ambas extraídas da pesquisa Focus e medidas em termos de médias trimestrais”, aponta aumento considerável da taxa real de juros de -1,3% para 4,4% entre o último trimestre de 2020 e o de 2021. De forma que, na suposição de uma taxa real de juros neutra de 3,5% a.a., teria ocorrido nesse período a passagem de uma política monetária expansionista para uma contracionista.

2.2.2. Base Monetária

Com base nos balancetes do Banco Central referentes ao sistema monetário, pode-se avaliar se há variação da base monetária. Os balancetes são formados pelas contas de ativo e passivo. A conta do passivo divide-se em dois grupos: a base monetária e os recursos não monetários, o que inclui, por exemplo, a Conta Única do Tesouro Nacional. Ela funciona como uma conta de caixa, a qual centraliza o recebimento das receitas depositadas, assim como os pagamentos das despesas orçamentárias. Dado que o valor total do ativo deve ser igual ao total das contas do passivo, calcula-se a base monetária pela diferença entre o total de ativos e o total do passivo não monetário. Então, se há uma variação positiva do montante das contas do ativo em relação às contas do passivo não monetário, tem-se uma expansão da base monetária, e vice-versa no caso de uma retração ou contração.

Os saldos da base monetária em final de período em 2021, 2020 e 2019 foram, respectivamente, de R\$ 409.184 milhões, R\$ 431.537 milhões e R\$ 316.587 milhões. No exercício de 2021, a base monetária teve diminuição de R\$ 22.353 milhões em relação ao saldo do ano anterior, enquanto em 2020 houve incremento de R\$ 114.950 milhões em relação a 2019.

A tabela a seguir mostra os fatores condicionantes de retração e expansão da base monetária. Entre esses fatores, destacam-se a contração dada pela variação da conta do Tesouro Nacional, que é uma conta de caixa na qual se registram entradas e saídas de recursos financeiros do governo federal, no valor de R\$ 81.290 milhões, e a expansão dada pela variação do estoque de títulos públicos federais, no valor de R\$ 182.431 milhões. Vale destacar também a contração do

setor externo no valor de R\$ 36.631 milhões, o que significa uma redução do saldo das reservas internacionais em relação ao ano anterior. Dessa forma, considerando-se todos os fatores condicionantes da base monetária, observa-se contração da base em 2021 em relação ao ano anterior, fenômeno oposto ao ocorrido em 2020 quando houve uma expansão maior do que a ocorrida em 2019, o que sugere uma política monetária contracionista em 2021 em oposição à expansionista de 2020.

Fatores Condicionantes da Base Monetária – 2010 a 2020

Período	R\$ milhões						
	Tesouro Nacional	Títulos Públicos Federais	Setor Externo	Depósito Instituições Financeiras	Derivativos e Ajustes	Outras Contas e Ajustes	Var. Base Monetária
2010	-51.204	249.513	75.553	-236.911	-1	3.830	40.780
2011	-125.633	70.196	85.157	-24.388	-707	2.757	7.382
2012	-121.649	5.653	25.897	118.729	-1.101	-8.393	19.136
2013	-127.555	198.327	-22.429	-19.903	1.315	-13.619	16.136
2014	-688	-48.879	16.275	56.163	17.329	-26.201	14.019
2015	59.666	-124.016	-15.038	-24.740	89.657	6.231	-8.240
2016	12.284	32.268	32.533	6.086	-75.562	7.421	15.029
2017	52.133	-26.793	1.397	868	-7.033	5.897	26.468
2018	-44.486	35.093	-17.349	13.988	15.125	2.923	5.294
2019	-89.301	227.325	-141.168	16.691	7.640	-6.649	14.537
2020	704.195	-630.037	-117.734	69.829	40.801	47.897	114.950
2021	-81.290	182.431	-36.631	-26.060	22.324	-83.127	-22.353

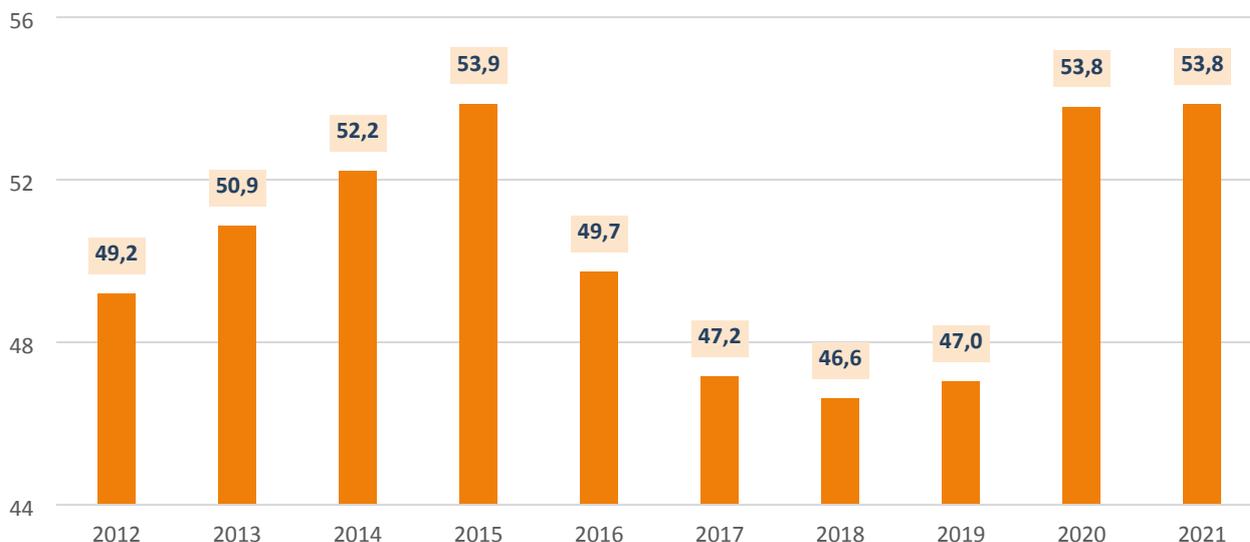
Fontes: Bacen. Nota: (+) Expansão da Base Monetária / (-) Retração da Base Monetária.

2.2.3. Política Creditícia

Em 2020, o saldo das operações de crédito do sistema financeiro alcançou R\$ 4.016,9 bilhões, equivalentes a 53,8 % do PIB. Em 2021, o volume foi de R\$ 4.672,7 bilhões, correspondente a 53,8% do PIB. Pode-se observar que os saldos totais de crédito como proporção do PIB são idênticos nos exercícios de 2020 e 2021. Levando-se em conta todo o período desde 2012, houve inicialmente período de expansão do crédito entre aquele ano e 2015, seguido por contração creditícia em 2016, 2017 e 2018. Pode-se observar, com base no gráfico a seguir, relativa estabilidade do volume de operações de crédito como proporção do PIB entre 2017 e 2019 em torno de 47% do PIB. Entretanto em 2020 e 2021 houve um forte aumento dos saldos totais das operações de crédito, próximos a 54% do PIB, devido principalmente à pandemia de Covid-19, valores esses similares a expansão creditícia total em 2015.

Saldo total das Operações de Crédito – 2012 a 2021

% PIB



Fonte: Bacen.

O gráfico a seguir mostra o saldo das operações de crédito às pessoas jurídicas (PJ) e físicas (PF) no período de 2012 a 2021. Observa-se que, no período de 2012 a 2015, houve crescimento tanto do saldo das operações de crédito às pessoas jurídicas quanto às pessoas físicas. Nesse mesmo período, a proporção de crédito em relação ao PIB destinado às PJ foi superior à proporção referente às PF. Destaque-se que, considerando o período de 2015 a 2019, houve queda na proporção de crédito concedido às PJ, que passou de 28,5% do PIB em 2015 para 19,7% do PIB em 2019.

No entanto, desde 2016, quando obteve 25,0% de crédito às PF, houve relativa estabilidade nas proporções de crédito concedido às PF em proporção do PIB, com leve tendência de alta até 2019, no qual obteve 27,3%. Com o advento da Covid-19, no exercício financeiro de 2020, o crédito de PF alcançou 30% do PIB e o crédito para PJ alcançou 23,8%. No exercício seguinte, observa-se uma pequena queda dos saldos de PJ em proporção do PIB em relação a 2020, ao apresentar um crédito (22,6%), enquanto o crédito para as PF obteve um pequeno aumento no valor de 31,2%.

Saldo das Operações de Crédito às Pessoas Jurídicas e Físicas – 2012 a 2021

% PIB

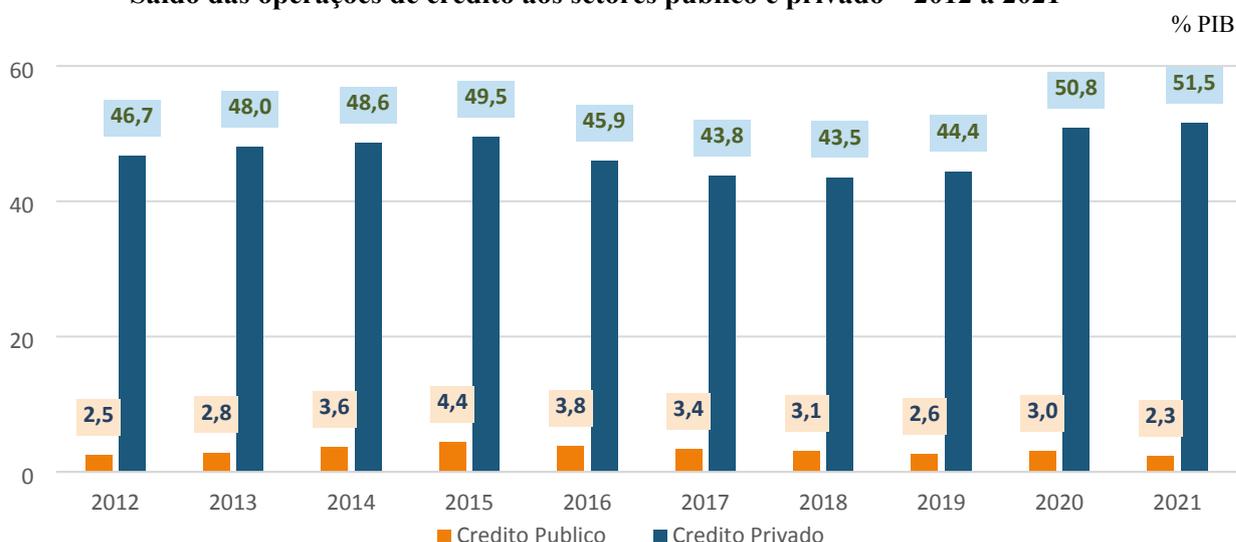


Fonte: Bacen.

Já o gráfico seguinte demonstra a evolução dos saldos das operações de crédito para os setores público e privado como proporção do PIB de 2012 a 2021. O saldo do crédito ao setor público inclui os governos federal, estaduais e municipais. O saldo do setor público como proporção do PIB passou de 2,5%, em 2012, para 4,4%, em 2015, mostrando trajetória crescente no período. Em 2016, 2017, 2018 e 2019 houve reduções para 3,8%, 3,4%, 3,1% e 2,6%, respectivamente. Em 2020, o montante em valores nominais foi de R\$ 223,5 bilhões, enquanto em 2021 houve redução para R\$ 202,3 bilhões. Pode-se notar queda consistente dos percentuais de crédito para o setor público (% PIB) de 4,4% em 2015 para 2,6% em 2019. Embora em 2020 o crédito público tenha aumentado para 3% do PIB, em 2021 caiu para 2,3%.

A participação do crédito do setor privado no PIB passou de 46,7%, em 2012, para 49,5%, em 2015, mostrando trajetória de alta, a qual foi revertida nos anos seguintes, com a redução da participação para 45,9% do PIB em 2016, 43,8% em 2017 e 43,5% em 2018. Verifica-se pequeno acréscimos em 2019, com 44,4% do PIB, e um incremento em 2020 e 2021 nos valores respectivos de 50,8% e 51,5% do PIB em 2020 e 2021.

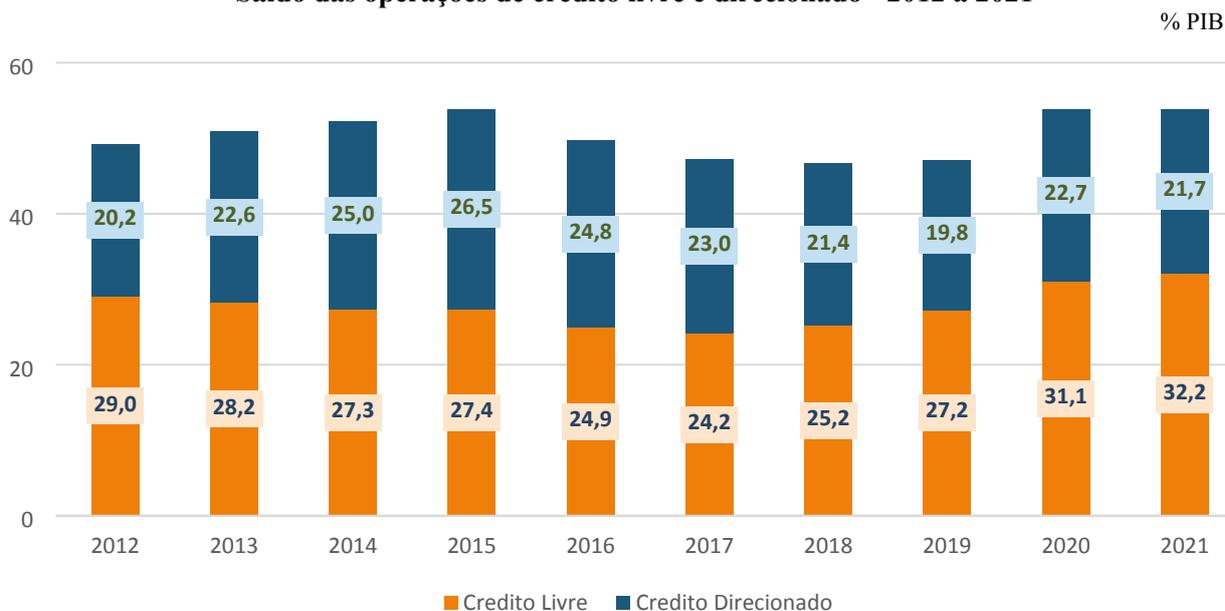
Saldo das operações de crédito aos setores público e privado – 2012 a 2021



Fonte: Bacen.

Por fim, os saldos das operações de crédito livre e direcionado são evidenciados no gráfico a seguir. Houve redução do saldo da carteira de crédito com recursos livres como proporção do PIB no período de 2012 a 2017. O crédito livre correspondeu a 29% do PIB, em 2012, e atingiu 24,2% em 2017. De 2018 a 2021, observa-se uma elevação do crédito livre, quando se obteve 25,2% do PIB em 2018, 27,2% em 2019, 31,1% em 2020 e 32,2% do PIB em 2021. Os saldos das operações de crédito livre foram de R\$ 2.319,2 bilhões em 2020, equivalente a 23,8% do PIB, e de R\$ 2.790,3 bilhões em 2021, representando 22,6% do PIB.

Por sua vez, o saldo da carteira de crédito com recursos direcionados como proporção do PIB, passou de 20,2% em 2012 para 26,5% em 2015. Nos exercícios financeiros de 2016 a 2019 houve reduções do crédito direcionado para 24,8%, 23,0%, 21,4 e 19,8%, respectivamente. Em 2020 e 2021, os saldos das operações de créditos direcionados foram de aproximadamente nos valores de R\$ 1.697,6 e R\$ 1.882,4 bilhões, respectivamente, mostrando um incremento em termos do PIB para 22,7% em 2020 e 21,7%.

Saldo das operações de crédito livre e direcionado - 2012 a 2021


Fonte: Bacen.

2.3. Política Fiscal

A política fiscal tem como objetivo a promoção da gestão financeira equilibrada dos recursos públicos visando assegurar a estabilidade econômica, o crescimento sustentado e o financiamento das políticas públicas. O enfoque fiscal (não orçamentário) classifica as receitas e despesas em primárias e financeiras. O principal critério usado é o da sustentabilidade da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) e a principal meta estabelecida é a do Resultado Primário, devendo-se observar ainda o Teto de Gastos e a Regra de Ouro.

As receitas primárias compreendem aquelas auferidas pela atividade tributária e pela prestação de serviços por parte do Estado e correspondem ao total da receita orçamentária deduzidas as operações de crédito, as receitas provenientes de rendimentos de aplicações financeiras e retorno de operações de crédito (juros e amortizações), os recebimentos de recursos oriundos de empréstimos concedidos, as receitas de privatização e aquelas relativas a superávits financeiros. Do total de receitas primárias arrecadadas são retiradas, ainda, as transferências constitucionais e legais por repartição da receita, de modo a serem consideradas, para efeito de cálculo do resultado primário, as receitas primárias líquidas de transferências. As despesas primárias, por seu turno, são resultantes do somatório das despesas com pessoal, benefícios da previdência, outras despesas obrigatórias e discricionárias, excluídos os montantes destinados à concessão de empréstimos, ao pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida. As receitas e despesas primárias são aquelas que afetam o endividamento líquido do Governo (setor público não financeiro).

Já as receitas financeiras não alteram o endividamento líquido do Governo (setor público não financeiro) no exercício correspondente, uma vez que criam uma obrigação ou extinguem um direito, ambos de natureza financeira, junto ao setor privado interno e/ou externo. São recursos obtidos junto ao mercado financeiro, decorrentes de emissão de títulos, contratação de operações de crédito por organismos oficiais, rendimentos de aplicações financeiras da União e outras.

Cabe esclarecer que a Dívida Líquida (DL) varia em função do resultado primário e dos juros líquidos devidos a cada período. O lançamento dos juros devidos é feito por competência em operação extra caixa, que aumenta a DL. Quando do efetivo pagamento dos juros, que corresponde a uma despesa financeira, a DL não varia porque o pagamento reduz o caixa e a dívida bruta em igual valor, mantendo a DL inalterada.

Nesse sentido, esta seção contempla análise das contas públicas sob o enfoque fiscal, demonstrando-se o resultado primário, representado pela diferença entre receitas primárias e despesas primárias, bem como os principais atos de gestão da programação orçamentária e financeira do governo federal. O resultado primário corresponde, portanto, à variação na DL e é o instrumento disponível para garantir a sua sustentabilidade.

Importante observar, para efeito de apuração das despesas primárias, que o critério para sua consideração em determinado exercício é o efetivo pagamento no mesmo exercício, independentemente do ano em que houve o empenho, ao passo que as despesas consideradas no critério orçamentário, de forma geral, são aquelas empenhadas no exercício. No caso das receitas, não existe essa diferenciação, de modo que, tanto pelo critério orçamentário quanto pelo fiscal, as receitas são consideradas quando efetivamente arrecadadas.

O resultado primário, assim, surge do confronto desse conjunto de receitas e despesas primárias (não financeiras) e sua apuração fornece uma melhor avaliação do impacto da política fiscal sobre a demanda agregada da economia, de modo que superávits primários contribuem para a redução do estoque total da dívida líquida. Em contrapartida, déficits primários indicam a parcela do aumento da dívida líquida resultante do financiamento de gastos primários (não financeiros) que ultrapassam as receitas primárias (não financeiras).

Em razão da importância desse indicador no controle do endividamento público, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece, por determinação do art. 165, § 2º, da Constituição Federal e do art. 4º, § 1º e § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), as metas de resultado primário para o exercício a que se referem e para os dois seguintes.

Importante salientar que, além do cálculo do resultado primário apurado em razão do confronto de receitas e despesas primárias (“acima da linha”), sob responsabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional, o resultado primário é apurado pelo Banco Central do Brasil segundo o método denominado “abaixo da linha”, que decorre da variação da dívida pública no período do cálculo e que é considerado como resultado oficial para fins de LDO.

Os tópicos seguintes destinam-se, assim, à análise das receitas e despesas primárias, do eventual contingenciamento da despesa, do resultado primário e dos impactos fiscais decorrentes da concessão de benefícios tributários, financeiros e creditícios.

2.3.1. Receitas Primárias

A Lei Orçamentária Anual de 2021 – LOA 2021, Lei 14.144/2021, estimou a arrecadação de receitas primárias em R\$ 1.595,4 bilhões, ao passo que a arrecadação efetiva total foi de R\$ 1.932,4 bilhões. Assim, conforme consta da tabela a seguir, a arrecadação de receitas primárias em 2021 superou a previsão da LOA em R\$ 336,9 bilhões.

Nesse contexto, a arrecadação de Receitas Administradas pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) e a arrecadação líquida para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), grupos diretamente relacionados às receitas tributárias da União, apresentaram, respectivamente, variação de R\$ 186,8 bilhões (19%) e de R\$ 43,6 bilhões (10%) em relação à previsão contida na LOA 2021.

De outra parte, as receitas pertencentes ao grupo Receitas Não Arrecadadas pela RFB, que, embora não sejam diretamente sensibilizadas pela atividade tributária do Estado, apresentaram substancial crescimento de R\$ 106,6 bilhões (64%) com respeito à estimativa da LOA 2021, alcançando a cifra de R\$ 274,6 bilhões, como apresentado na tabela a seguir:

Receita Primária Prevista na LOA 2021 X Receita Realizada

R\$ milhões

Discriminação	LOA 2021 (A)	Realizado (B)	B-A	B/A-1
I. Receita Total	1.595.422	1.932.370	336.949	21%
I.1. Receitas Administradas pela RFB, exceto RGPS	1.008.879	1.195.712	186.833	19%
Imposto de Importação	43.983	61.970	17.988	41%
IPI	61.594	71.286	9.692	16%
Imposto sobre a Renda	426.459	518.525	92.066	22%
IOF	47.425	49.128	1.704	4%
Cofins	247.402	274.581	27.179	11%
PIS/Pasep	72.073	76.089	4.016	6%
CSLL	88.690	114.530	25.840	29%
Cide - Combustíveis	1.993	1.928	-65	-3%
Outras Administradas pela RFB	19.261	27.674	8.413	44%
I.2. Incentivos Fiscais	-2	-160	-159	-
I.3. Arrecadação Líquida para o RGPS	418.621	462.244	43.623	10%
I.4. Receitas Não Administradas pela RFB	167.923	274.574	106.651	64%
Concessões e Permissões	5.240	9.866	4.626	88%
Complemento do FGTS	73	32	-41	-56%
Cont. Plano de Seg. do Servidor	17.856	17.945	89	0%
Contribuição do Salário-Educação	21.384	24.022	2.638	12%
Exploração de Recursos Naturais	59.439	94.064	34.625	58%
Dividendos e Participações	9.737	43.484	33.748	347%
Receita Própria e de Convênios (fontes 50 e 81)	15.181	16.666	1.485	10%
Demais Receitas	39.014	68.496	29.482	76%
II. Transferências por Repartição de Receita	293.286	353.547	60.261	21%
III. Receita Líquida (I - II)	1.302.136	1.578.824	276.688	21%

Fontes: Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias de dezembro de 2021 e Resultado do Tesouro Nacional de fevereiro de 2022.

De forma segregada, o grupo Receitas Administradas pela RFB foi significativamente influenciado pela arrecadação do Imposto sobre a Renda (IR), da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL).

A arrecadação em valores correntes de Imposto sobre a Renda em 2021 foi superior à previsão da LOA em R\$ 92,1 bilhões e excedeu o valor arrecadado no ano anterior em R\$ 134,0 bilhões. Já a arrecadação da Cofins superou em R\$ 27,2 bilhões as projeções contidas na peça orçamentária anual. O excesso deveu-se, sobretudo, ao aumento nos volumes de vendas e de serviços e ao aumento real da arrecadação do setor não financeiro.

A previsão de Arrecadação Líquida para o RGPS de R\$ 418,6 bilhões discrepou da arrecadação efetiva em R\$ 43,6 bilhões, a qual atingiu R\$ 462,2 bilhões, superando a arrecadação efetiva líquida do ano anterior em R\$ 57,5 bilhões.

No rol de Receitas Não Arrecadadas pela RFB, merecem destaque as receitas de Exploração de Recursos Naturais e de Dividendos e Participações, cujas arrecadações superaram as previsões da LOA 2021, respectivamente, em R\$ 34,6 bilhões e R\$ 33,7 bilhões. A variação da arrecadação do primeiro grupo decorreu do efeito combinado de aumento de preços de petróleo, desvalorização cambial e aumento de produção. Já o desvio observado na arrecadação de

dividendos adveio primordialmente do aumento de recebimento de dividendos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da Petrobras.

Apresenta-se no gráfico a seguir a receita primária líquida em valores correntes e em percentual do PIB, de 2016 a 2021. O gráfico incorpora, ainda, a evolução da receita primária líquida em valores correntes em relação ao PIB, para demonstrar a participação dessas receitas no total de riquezas geradas pelo país em cada um dos anos.

Receita Primária Líquida – Valores Correntes e em Percentual do PIB

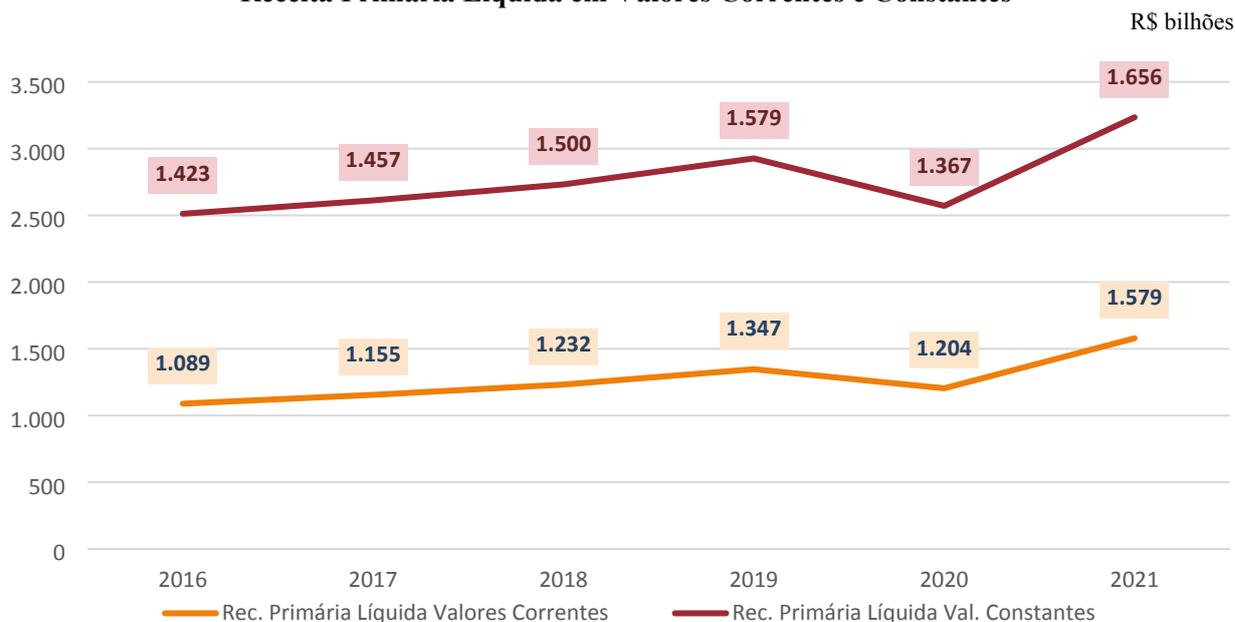


Fonte: STN. Resultado do Tesouro Nacional – Série Histórica de fevereiro de 2022.

Com base na série histórica do Resultado do Tesouro Nacional de dezembro de 2021, o gráfico mostra tanto o crescimento da receita primária líquida em valores correntes quanto em percentual do PIB de 2016 a 2019, quando atingiu o montante de R\$ 1.347 bilhões (18,23%). Já em 2020 ocorreu redução para R\$ 1.204 bilhões (16,13%). Em 2021, a receita primária líquida em valores correntes apresentou majoração de R\$ 375 bilhões em relação ao ano anterior e atingiu R\$1.579 bilhões (18,20%), praticamente igualando o percentual de PIB obtido em 2019.

Registre-se que o crescimento na arrecadação de Receitas Administradas pela RFB ensejou elevação das Transferências por Repartição de Receitas, cuja previsão na LOA 2021 indicava R\$ 293,3 bilhões, ao passo que o valor realizado alcançou R\$ 353,5 bilhões. Com efeito, a receita primária total (R\$ 1.932,4 bilhões) deduzida das transferências por repartição de receitas (R\$ 353,5 bilhões) resultou em Receita Primária Líquida (RPL) de R\$ 1.578,8 bilhões em 2021.

Destaque-se que o valor efetivamente utilizado pela União para fazer face a suas obrigações é a RPL, ou seja, a receita primária total deduzida das transferências constitucionais. O gráfico a seguir apresenta a evolução no período de 2016 a 2021 da Receita Primária Líquida em valores correntes e em valores constantes referenciados ao IPCA de dezembro de 2021.

Receita Primária Líquida em Valores Correntes e Constantes

Fonte: RTN – Série Histórica de fevereiro de 2022.

Em valores correntes, a Receita Primária Líquida apresentou crescimento de 2016 até 2019, quando atingiu R\$ 1.347 bilhões, reduzindo-se em 2020 para R\$ 1.204 bilhões, com decréscimo de R\$ 143 bilhões. Contudo, após a queda, a receita primária líquida experimentou acentuado crescimento e alcançou R\$ 1.579 bilhões em 2021.

De modo análogo, houve incremento da receita primária líquida em valores constantes de 2016 a 2019, quando alcançou R\$ 1.579 bilhões. Já no ano seguinte registrou-se redução de R\$ 212 bilhões. Todavia, houve recuperação em 2021, atingindo o montante real de R\$ 1.656 bilhões.

2.3.2. Despesas Primárias

As despesas primárias correspondem ao total de despesas, deduzidos os montantes destinados ao pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida (despesas financeiras). Nesse sentido, os gastos primários são aqueles dispêndios que possibilitam a oferta de serviços e a realização de políticas públicas em favor da sociedade.

Segregando-se as despesas primárias, têm-se os gastos obrigatórios e os discricionários. As despesas primárias obrigatórias, em regra, são aquelas que por determinação legal ou constitucional o gestor público não possui discricionariedade quanto à sua execução, determinação do seu montante, bem como ao momento de sua realização, excetuadas as obrigatórias como controle de fluxo. Já as despesas primárias discricionárias são aquelas em que o gestor público pode avaliar a conveniência e a oportunidade da sua realização, bem como o montante a ser executado dentro dos limites estabelecidos. Em razão dessa discricionariedade, podem ser objeto de limitação de empenho e movimentação financeira.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece em seu art. 9º, § 2º, que “não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias”. Nesse rumo, a Lei 14.116/2020 (LDO 2021), previu em seu Anexo III o rol de despesas que não seriam objeto de limitação de empenho, em razão das obrigações constitucionais e legais da União. Por possuírem tais características, essas despesas são consideradas de execução obrigatória e têm prioridade em relação às demais, tanto na elaboração do orçamento, quanto na sua execução.

No comparativo entre as despesas primárias realizadas em 2021 e aquelas fixadas na LOA desse mesmo exercício, é possível observar que, em termos absolutos, a execução

(pagamentos) superou as despesas inicialmente fixadas na peça orçamentária em R\$ 116,9 bilhões (8%):

Despesa Primária Fixada na LOA 2021 X Despesa Primária Executada (paga) em 2021

Discriminação	R\$ milhões			
	LOA 2021 (A)	Realizado (B)	B - A	B/A-1
Despesa Total	1.497.032	1.613.891	116.859	8%
Benefícios da Previdência	690.908	709.583	18.675	3%
Pessoal e Encargos Sociais	337.345	329.347	-7.998	-2%
Outras Desp. Obrigatórias	194.567	305.985	111.419	57%
Abono e Seguro Desemprego	48.931	45.895	-3.037	-6%
Anistiados	174	158	-16	-9%
Apoio Fin. Municípios/Estados	0	0	0	-
Benefícios de Leg. Especial e Indenizações	806	631	-175	-22%
Benefícios de Prestação Continuada da LOAS / RMV	66.123	67.668	1.545	2%
Complemento para o FGTS	68	32	-36	-53%
Créditos Extraordinários	0	117.176	117.176	-
Compensação ao RGPS pela Desoneração da Folha	3.705	7.271	3.566	96%
Fabricação de Cédulas e Moedas	1.004	999	-5	0%
Fundef / Fundeb - Complementação	19.604	22.033	2.429	12%
Fundo Constitucional do DF (Custeio e Capital)	2.170	2.148	-22	-1%
Legislativo/Judiciário/MPU/DPU (Custeio e Capital)	13.910	11.011	-2.899	-21%
ADO 25/DF	4.000	4.856	856	21%
Reserva de Contingência	0	0	0	-
Sentenças Judiciais e Precatórios (Custeio e Capital)	20.646	18.763	-1.883	-9%
Subsídios, Subvenções e Proagro	10.783	7.327	-3.456	-32%
Transf. ANA-Receitas Uso Recursos Hídricos	82	154	72	87%
Transferência Multas ANEEL	1.050	1.197	148	14%
Impacto Primário do Fies	1.510	-1.335	-2.845	-188%
Financiamento de Campanha Eleitoral	0	0	0	-
Desp. do Poder Executivo Sujeitas à Prog. Financeira	274.212	268.977	-5.236	98%
Obrigatórias com Controle de Fluxo	154.838	145.196	-9.642	94%
Discricionárias	119.374	123.780	4.407	104%

Fontes: Anexo NFGC do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias referente a dezembro de 2021 e Resultado do Tesouro Nacional de fevereiro de 2022.

A expansão da execução das despesas em 2021 foi viabilizada por meio de excepcionalidades de determinados gastos da aferição do cumprimento da meta de resultado primário do Governo Federal em 2021. Deveras, os ajustes da meta envolveram as seguintes despesas: saúde no enfrentamento à pandemia; Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe); Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (BEm), todas nos termos da Lei 14.143/2021; e despesas com o Auxílio Emergencial até o limite de R\$ 44 bilhões, nos termos da Emenda Constitucional 109/2021.

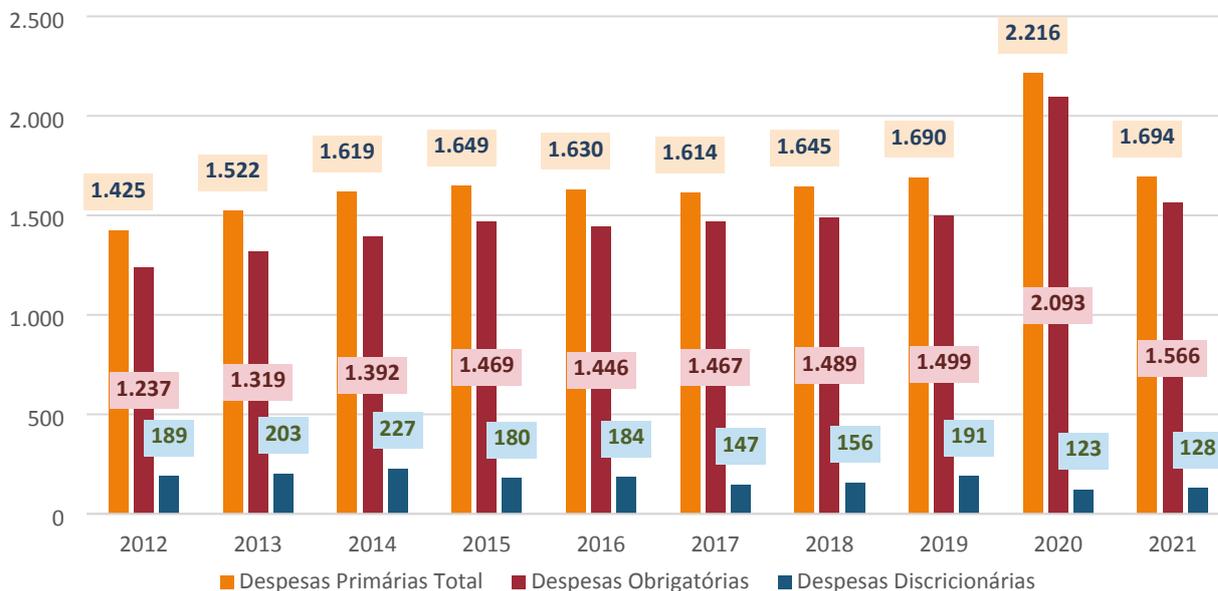
De acordo com o Relatório de Avaliação do Cumprimento de Metas Fiscais do 3º Quadrimestre de 2021, os gastos com essas finalidades totalizaram R\$ 95,0 bilhões, assim distribuídos: saúde no enfrentamento da pandemia (R\$ 23,4 bilhões), Pronampe (R\$ 5,0 bilhões), BEm (R\$ 7,0 bilhões) e Auxílio Emergencial (R\$ 59,7 bilhões.)

A maior parte da variação da execução de despesas primárias com relação à despesa estabelecida na LOA 2021 ocorreu no grupo Outras Despesas Obrigatórias, por meio da abertura de créditos extraordinários no montante de R\$ 117,2 bilhões.

A seguir, apresentam-se as despesas primárias, decompostas em obrigatórias e discricionárias, de 2012 a 2021, atualizadas mensalmente pelo IPCA a valores de dezembro de 2021, expurgando-se os efeitos inflacionários.

Despesas Primárias (acumulado doze meses) – 2012 a 2021 – em Valores de 2021

R\$ bilhões



Fonte: STN - Série histórica do RTN de dezembro de 2021.

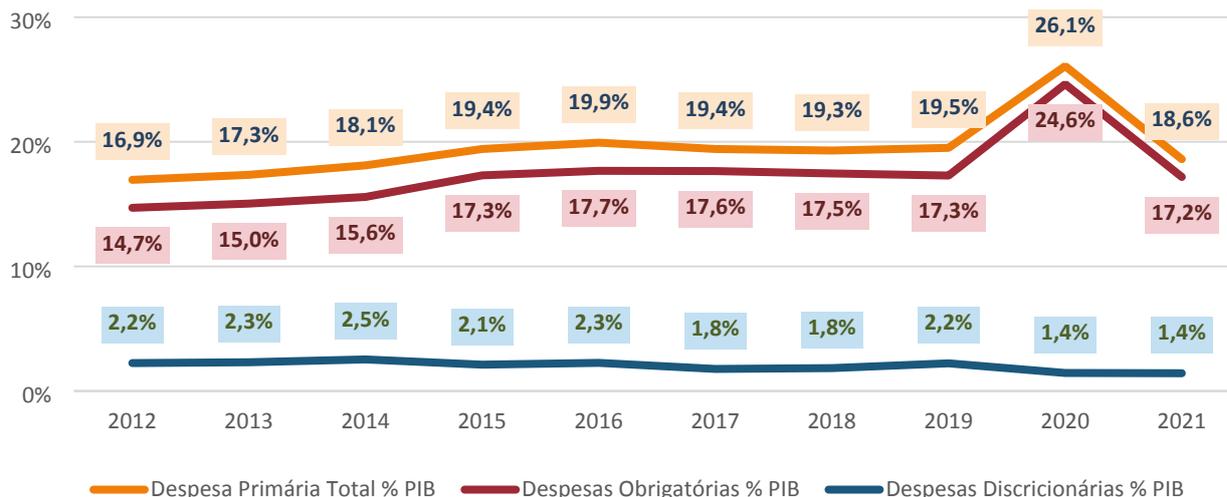
O gráfico demonstra evolução das despesas obrigatórias em valores constantes com base no IPCA de dezembro de 2021 com viés de alta continuamente de 2012 a 2019, passando de R\$ 1.236,6 bilhões para R\$ 1.499,0 bilhões. Em 2020 registrou-se elevação acentuada da despesa primária obrigatória de aproximadamente 40%, atingindo R\$ 2.093,4 bilhões, notadamente em razão da abertura de créditos extraordinários, visando ao combate à pandemia de Covid-19. Em 2021, houve reversão desses dispêndios para R\$ 1.565,5 bilhões.

As despesas discricionárias apresentaram crescimento de 2012 a 2014, partindo de R\$ 188,8 bilhões para R\$ 227,0 bilhões. No entanto, a partir de 2015, essa trajetória alternou crescimento e redução até 2021, quando alcançou R\$ 128,2 bilhões (variação de 4,6% com relação a 2020).

A evolução das despesas primárias com relação ao PIB é mostrada no gráfico seguinte.

Despesas Primárias – 2012 a 2021

% do PIB



Fonte: STN - Série histórica do RTN de dezembro de 2021.

O percentual das despesas primárias obrigatórias com relação ao PIB mostra majoração de 2012 a 2016, passando de 14,7% para 17,7%. Posteriormente, esse percentual de 2017 a 2019 reduziu-se, alcançando 17,3% do PIB. Houve forte inflexão em 2020, quando o percentual dos gastos obrigatórios com respeito ao PIB alcançou 24,6%, e houve reversão em 2021 para 17,2% do PIB.

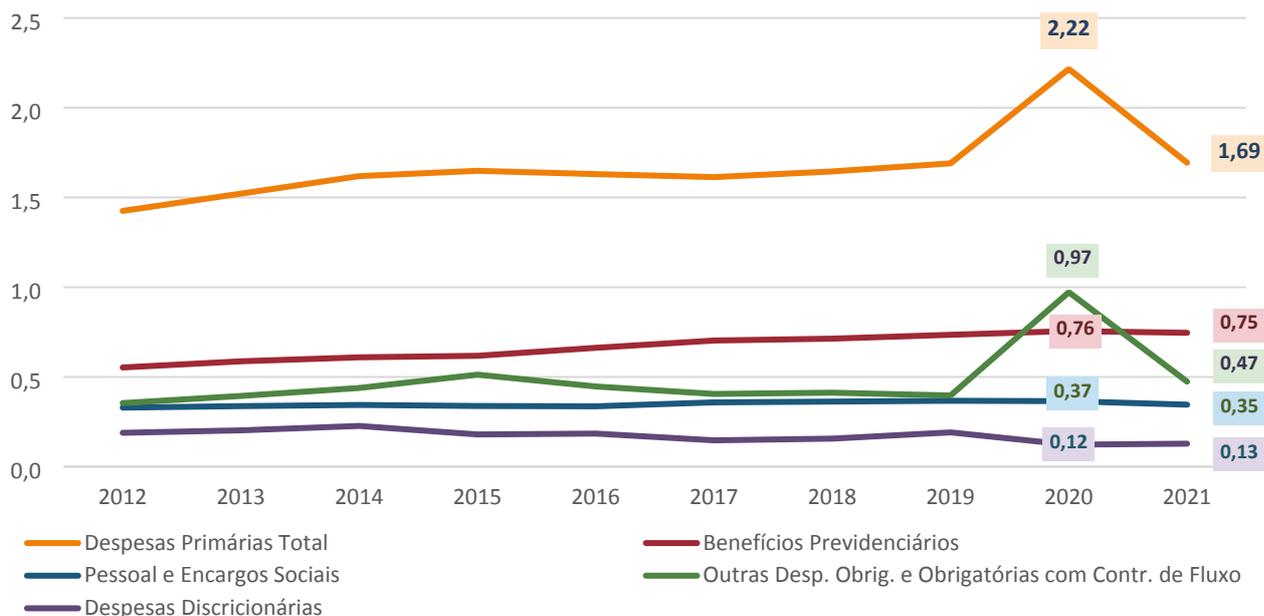
A seu turno, o percentual das despesas primárias discricionárias com relação ao PIB evoluiu de 2,2% em 2012 para 2,5% em 2015. A partir de 2015, esse percentual reduziu-se até alcançar 1,4% em 2020, mantendo-se nesse nível em 2021.

Note-se que as despesas obrigatórias ao longo do período de 2012 a 2021 apresentaram crescimento de 14,7% para 17,2% do PIB, enquanto as despesas discricionárias decresceram de 2,2% para 1,4% do PIB. Esse fenômeno evidencia aumento da participação das despesas obrigatórias em detrimento das despesas discricionárias no espaço fiscal disponível. Nesse período, as participações das despesas obrigatórias e das despesas discricionárias no total de despesas primárias oscilaram em torno da média, respectivamente, de 89% e 11%. Todavia, em 2021, as despesas obrigatórias e discricionárias representaram, do total das despesas primárias, respectivamente 92% e 8%.

O gráfico a seguir apresenta a despesa primária total decomposta em quatro componentes em valores constantes com base no IPCA de dezembro de 2021.

Despesa Primária Total e seus componentes de 2012 a 2021

R\$ trilhões



Fonte: STN - Série histórica do RTN de dezembro de 2021.

Observa-se que as despesas incluídas no grupo Outras Obrigatórias e Obrigatórias com Controle de Fluxo apresentaram grande elevação no exercício de 2020, atingindo R\$ 972,4 bilhões ante R\$ 396,8 bilhões em 2019. Como assinalado, essa elevação se deveu à realização de despesas primárias visando ao combate da pandemia. Já em 2021, esse componente mostrou reversão e alcançou R\$ 473,9 bilhões.

De outro lado, os gastos com Benefícios Previdenciários cresceram continuamente de 2012 a 2020, passando de R\$ 552,9 bilhões para R\$ 755,8 bilhões. Já em 2021, apresentou pequena redução para R\$ 746,0 bilhões. No período de 2012 a 2021, houve incremento de 35%.

As despesas com Pessoal e Encargos Sociais mostraram elevação de 2012 a 2019, saindo de R\$ 329,2 bilhões para R\$ 367,3 bilhões. A partir de 2020, registrou-se pequena redução e atingiu em 2021 R\$ 345,6 bilhões. No período de 2012 a 2021, a despesa com Pessoal e Encargos Sociais apresentou crescimento real da ordem de 5%.

Como já salientado, em direção oposta à da evolução das despesas obrigatórias, os gastos discricionários passaram de 2012 a 2021 de R\$ 188,8 bilhões para 128,2 bilhões, o que corresponde a uma variação percentual negativa de 32%.

Frise-se que, não obstante a redução de despesas ser positiva para as finanças públicas, especialmente em cenário de sucessivos déficits fiscais, o grupo de discricionárias abrange despesas com investimentos, com custeio de órgãos/entidades da Administração e com políticas públicas de alta relevância para o Estado. Assim, a compressão de despesas discricionárias pode impactar a prestação de serviços públicos essenciais e inviabilizar a execução de determinadas políticas públicas.

2.3.3. Programação Orçamentária e Financeira

Os arts. 47 e 48 da Lei 4.320/1964 dispõem que, imediatamente após a promulgação da lei orçamentária e com base em seus limites, o Poder Executivo fixará cotas de despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar, visando atender dois objetivos: assegurar a essas unidades, em tempo útil, recursos necessários e suficientes à melhor execução do seu programa anual de trabalho; e manter no exercício financeiro, na medida do possível, o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria.

Nesse sentido, os arts. 8º e 13 da LRF determinam que, até trinta dias após a publicação dos orçamentos, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias, e desdobrará as receitas previstas em metas bimestrais de arrecadação. Por seu turno, o art. 9º da LRF dispõe que, se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento), segundo os critérios fixados pela LDO. Na Lei 14.116, de 31/12/2020 (LDO 2021), tais regras constaram do art. 63. Entretanto, prevendo-se que a LOA 2021 poderia não ser publicada até 31/12/2020, constaram do art. 65 da LDO 2021 regras para execução orçamentária provisória.

Iniciado o exercício de 2021 sem que houvesse publicação da lei orçamentária, editou-se o Decreto 10.625, de 11/2/2021, por meio do qual estabeleceram-se regras de execução orçamentário-financeira provisória, com alterações promovidas pelos Decretos 10.637, de 26/2/2021, 10.649, de 16/3/2021, 10.663, de 30/3/2021, e 10.682, de 20/4/2021. Com a publicação da LOA 2021, a Lei 14.144, de 22/4/2021, editou-se, para fins de cumprimento do art. 8º da LRF, c/c o arts. 62, § 3º, e 63, da LDO 2021, o Decreto 10.699, de 14/5/2021, alterado pelos Decretos 10.709, de 29/5/2021, 10.760, 30/7/2021, Decreto 10.794, de 13/9/2021, 10.826, de 30/9/2021, e 10.874, de 30/11/2021. O Decreto 10.699/2021 estabeleceu para os Órgãos Superiores e entidades do Poder Executivo que correspondem a órgãos setoriais – casos do Conselho Administrativo de Defesa Econômica e das agências reguladoras – dois conjuntos de limites: i) os limites de movimentação e empenho para todo o exercício, constantes do Anexo I, e ii) os limites de pagamento e os cronogramas de execução mensal de desembolso, constantes dos Anexos II a XIV.

Tendo em vista o objetivo de compatibilizar a execução da despesa com a arrecadação da receita e, em especial, o enfoque no cumprimento da meta de resultado primário (art. 2º da LDO 2021) e do Teto de Gastos (EC 95/2016), bem como o fato de que estariam assegurados os pagamentos da quase totalidade das despesas primárias obrigatórias, o art. 1º, § 1º, e o art. 2º, § 1º, do Decreto 10.699/2021 excluíram dessa programação as dotações relativas ao grupo de natureza de despesa “1 - Pessoal e Encargos Sociais” e as despesas primárias que constituem obrigações constitucionais ou legais da União, relacionadas na Seção I do Anexo III da LDO 2021, sem prejuízo da seleção, dentre as últimas, daquelas que, por suas características opostas, estariam sujeitas a controle de fluxo, conforme disciplina o art. 63, § 2º, da LDO 2021, de modo que para essas foram estabelecidos os cronogramas de pagamento constantes dos Anexos XIII e XIV do Decreto 10.699/2021. São excluídas, ainda, uma vez que não integram o conjunto das despesas primárias, as dotações relativas a despesas financeiras dos grupos de natureza de despesa “2 - Juros e Encargos da Dívida” e “6 - Amortização da Dívida”, e as despesas financeiras relacionadas no Anexo XVI do mesmo decreto.

Enfim, a Programação Financeira se refere aos pagamentos de despesas dos grupos de natureza de despesa “3 - Outras Despesas Correntes”, “4 - Investimentos” e “5 - Inversões Financeiras” relativas aos créditos orçamentários iniciais, suplementares e especiais, abertos e reabertos, e de restos a pagar, porém não integram os cronogramas as dotações relativas aos créditos extraordinários abertos e reabertos no exercício de 2021. A demonstração da compatibilidade entre os limites autorizados para movimentação e empenho e as despesas primárias discricionárias e obrigatórias sujeitas a controle de fluxo do Poder Executivo, constantes dos Relatórios de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias de que trata o art. 64, § 4º, da LDO 2021, consta do Anexo XXVI do Decreto 10.699/2021.

Nos termos da delegação estabelecida no art. 10, incisos I, II, III e V, do Decreto 10.699/2021, o secretário especial do Tesouro e Orçamento do Ministério da Economia estava autorizado, quanto aos limites de movimentação e de empenho, a remanejá-los ou adequá-los às dotações de despesas primárias discricionárias aprovadas para o exercício de 2021, bem assim,

quanto aos limites de pagamento, alterá-los ou remanejá-los. Com base nessas competências, os limites finais de empenho (R\$ 137,2 bilhões) e de pagamento (R\$ 285,0 bilhões) foram ajustados por meio da Portaria Seto/ME 107, de 5/1/2022, e da Portaria Seto/ME 15.151, de 28/12/2021, respectivamente.

Não obstante obrigatória a execução das programações referentes às emendas individuais (RP 6) e de iniciativa de bancada (RP 7), com exceção de eventuais impedimentos de ordem técnica, conforme disciplinam os §§ 9º, e 11 a 13 do art. 166 da Constituição Federal, seus montantes constam dos citados limites globais, uma vez que estão sujeitas a contingenciamento, de forma que poderiam ser reduzidas em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias, segundo o § 18 do mesmo dispositivo constitucional.

Limitação de empenho e movimentação financeira

Apresenta-se na tabela seguinte a evolução da programação dos OFSS ao longo do exercício de 2021 no âmbito do Poder Executivo, destacando-se os limites globais de movimentação financeira e empenho constantes do Anexo I do Decreto 10.699/2021 e suas alterações.

Programação Orçamentário-financeira: Resultado Fiscal e Contingenciamento em 2021

Normativo	Agosto 2020	Março 2021	Março 2021	Abril 2021	Abril 2021	Maio 2021	Julho 2021	Setembro 2021	Novembro 2021	Dezembro 2021	Realizado 2021
	PLOA 2021	Autógrafo (31/3/2021)	Avaliação 1º Bimestre (22/3/2021)	Avaliação Extemporânea (22/4/2021)	LOA 2021	Avaliação 2º Bimestre (21/5/2021)	Avaliação 3º Bimestre (22/7/2021)	Avaliação 4º Bimestre (22/9/2021)	Avaliação 5º Bimestre (22/11/2021)	Avaliação Extemporânea (20/12/2021)	
I. Receita Líquida	1.283,2	1.302,1	1.345,0	1.345,0	1.302,1	1.433,3	1.476,4	1.507,9	1.555,5	1.565,9	1.578,8
II. Despesas	1.516,8	1.516,8	1.571,3	1.631,1	1.497,0	1.621,0	1.631,8	1.647,3	1.651,4	1.655,7	1.613,9
II.1 Obrigatórias	1.420,7	1.377,7	1.475,2	1.491,9	1.377,7	1.501,6	1.512,5	1.522,8	1.522,3	1.521,3	1.490,1
II.2. Discricionárias	96,1	139,1	96,1	139,1	119,4	119,3	119,3	124,5	129,0	134,4	123,8
III. Fundo Soberano	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
IV. Resultado Primário Acima da Linha (I - II + III)	-194,9	-214,7	-226,2	-286,0	-194,9	-187,7	-155,4	-139,4	-95,8	-89,8	-35,1
V. Compensação Estatais Federais ¹	0	0	-0	0	0	-0	0	0	0	0	0
VI. Ajustes Metodológicos e Discrepância Estatística	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-0,8
VII. Resultado Primário Abaixo da Linha	-233,6	-214,7	-226,2	-286,0	-194,9	-187,7	-155,4	-139,4	-95,8	-89,8	-35,9
Contingenciamento indicado ²	0,0	32,5	20,9	3,7	52,2	128,4	167,1	192,1	235,8	241,8	-
Contingenciamento indicado (Poder Executivo)	-	-	-	-	-	127,1	165,4	190,2	233,4	239,3	-
Contingenciamento indicado (Demais Poderes)	-	-	-	-	-	1,3	1,7	1,9	2,4	2,4	-
Ajuste devido ao Teto de Gastos	-	-	-17,6	-29,1	-	-4,5	2,8	0,3 ³	6,0 ⁴	3,0	-
Contingenciamento realizado x LOA 2021 ⁵	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Decreto/Portaria⁶	10.625 (11/2/2021)	10.682 (20/4/2021)	10.663 (30/3/2021)	10.699 (14/5/2021)	10.709 (29/5/2021)	10.760 (30/7/2021)	10.826 (30/9/2021)	10.874 (30/11/2021)	107/2022 (5/1/2022)		-
Despesas do Poder Executivo sujeitas à programação financeira ⁷	-	-	-	-	-	274,2	264,9	270,4	276,4	282,0	270,0
Obrigatórias com Controle de Fluxo	-	-	-	-	-	154,9	145,6	145,9	147,3	147,6	145,2
Discricionárias	-	-	-	-	-	119,3	119,3	124,5	129,0	134,4	123,8

Fontes: LOA 2021; Decretos de Programação Orçamentária e Financeira; Relatórios de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias e Resultado do Tesouro Nacional.

Nota: De acordo com o art. 2º, *caput*, da LDO 2021, a elaboração e a aprovação do PLOA 2021 e a execução da respectiva LOA deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de déficit primário de R\$ 247.118.225.000,00.

1. O art. 3º, § 2º, da LDO 2021, estabelece que poderá haver, durante a execução da LOA 2021, compensação entre as metas estabelecidas para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e para o Programa de Dispêndios Globais.

2. Montante indicado no Relatório de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias para cumprimento da meta. O valor positivo implica possibilidade de ampliação dos limites de empenho e de movimentação financeira, caso contrário, a necessidade de limitação. Não está ajustado para fins de cumprimento do limite estabelecido no Novo Regime Fiscal – NRF (Teto de Gastos).

3. Este Tribunal decidiu, por meio do Acórdão 1532/2021-TCU-Plenário, ratificado pelo Acórdão 1.931/2021-TCU-Plenário, que R\$ 9.496,3 milhões relativos à economia gerada no Programa Bolsa Família, em razão de sua intersecção com o Auxílio Emergencial, devem ser direcionados exclusivamente ao custeio de despesas com o enfrentamento da pandemia de Covid-19 na função “Assistência Social”, a função na qual foi classificado o programa, de modo que houve excesso de R\$ 288,4 milhões em relação ao referido limite do Teto de Gastos.

4. A Lei 14.212, de 5/10/2021, incluiu o parágrafo único ao art. 45 da LDO 2021, o que permitiu que a citada economia de R\$ 9.496,3 milhões pudesse ser utilizada para quaisquer despesas sujeitas ao Teto de Gastos, conforme também interpretado pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), por meio do Parecer 16446/2021/ME.

5. Não houve necessidade de contingenciamento no exercício.

6. Decretos de programação editados com o fim de operacionalizar as indicações constantes do correspondente relatório bimestral. Portarias publicadas com amparo no art. 10, incisos V e VI, do Decreto 10.699/2021.

7. Compatibilidade dos Decretos de Programação Orçamentária e Financeira com os Relatórios de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias.

De forma geral, verifica-se que, a partir da publicação da LOA 2021, as reavaliações bimestrais de receitas e despesas primárias, realizadas com base na execução orçamentário-financeira e nos parâmetros macroeconômicos atualizados, sistematicamente indicaram possibilidade de ampliação das despesas discricionárias em expressiva margem. Registrou-se, já no

Relatório de Avaliação do 2º Bimestre, déficit primário projetado, acima da linha, de R\$ 187,7 bilhões, ou seja, significativamente inferior à meta de déficit de R\$ 247,1 bilhões. E no Relatório de Avaliação do 5º Bimestre, estimou-se déficit primário de R\$ 95,8 bilhões, o que possibilitaria ampliar os limites de despesas primárias discricionárias em R\$ 235,8 bilhões.

No entanto, registrou-se, reiteradamente, a necessidade de se respeitar o limite, mais restritivo, estabelecido no Novo Regime Fiscal (Teto de Gastos), indicando-se – nesse quinto relatório e no Relatório de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias Extemporâneo de 2021 – as possibilidades de ajustes a maior nos montantes de R\$ 6.008,8 milhões e R\$ 3.043,9 milhões, respectivamente. Por fim, as últimas três linhas da tabela informam que, ao longo da execução sob a vigência da LOA 2021, a programação das despesas obrigatórias com controle de fluxo e das despesas discricionárias estabelecidas nos Decretos de Programação Orçamentária e Financeira eram compatíveis com as despesas projetadas apresentadas nos correspondentes Relatórios de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias.

Limites de pagamento

Apresenta-se na tabela seguinte os derradeiros limites de pagamentos estabelecidos para o Poder Executivo consoante Portaria Seto/ME 15.151, de 28/12/2021, no montante global R\$ 285 bilhões. Com efeito, os arts. 9º a 12 da Lei 10.180/2001 dispõem que, assim como a STN, os órgãos setoriais integram o Sistema de Administração Financeira federal, que tem por objetivo o equilíbrio financeiro do Governo Federal, competindo-lhes, dentre outras atividades, elaborar a programação financeira do Tesouro Nacional. A partir do 2º quadrimestre de 2018, incorporou-se como objeto de controle da programação e execução financeira no Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais o tópico relativo ao “Empoçamento de Recursos”, então definido como o resultado da diferença entre pagamentos efetuados e limites autorizados aos órgãos e entidades, conforme estabelecido no Decreto de Programação Orçamentária e Financeira exigido pelo art. 8º da LRF.

A esse respeito, complementando este tópico, consta da seção “4.1.2.2 Conformidade da Programação Orçamentária e Financeira” uma síntese sobre as opiniões técnicas e deliberações deste Tribunal relacionadas ao tema, bem como sobre os processos de acompanhamento da programação orçamentário-financeira.

Limite final dos Cronogramas Mensais de Desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2021

Órgão/Anexo	R\$ milhões																
	II	III	IV	V	VI	VII	VIII ¹ (RP6)	VIII ¹ (RP7)	IX	X	XI	XIa	XII	XIIa	XIII	XIV	Total
PR	396	0	49	0	0	0	0	0	7	0	7	0	0	0	40	0	499
Mapa	3.112	112	307	6	0	34	223	510	23	0	608	24	5	9	701	0	5.674
MCTI	1.983	1.122	245	575	0	0	25	54	0	30	75	5	0	0	78	0	4.192
Anatel	157	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	8	170
ME	12.993	89	4.485	0	3.817	0	2.054	0	12	5	350	8	0	0	1.286	7	25.107
MEC	17.447	0	1.242	0	0	0	319	614	23	0	626	0	18	0	10.146	30	30.465
MJ	1.103	1.250	50	36	0	0	128	316	2	0	287	0	14	0	2.143	155	5.484
Cade	2	0	28	0	0	0	0	0	0	0	2	0	6	0	1	0	39
MME	329	0	877	0	4.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	130	2	5.339
ANP	4	0	144	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7	0	155
Aneel	132	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	0	138
ANM	71	0	4	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	14	0	92
MRE	1.873	0	7	0	0	0	4	0	1	0	0	0	0	0	749	0	2.635
MS	16.078	184	102	2	0	0	5.318	3.043	14	4	7.376	52	0	0	94.426	178	126.777
Anvisa	155	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	16	0	171
ANS	95	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	0	102
MTFC	100	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	19	0	120
MI	7.973	0	143	0	171	0	18	468	26	0	368	0	17	0	82	5	9.270
ANTT	185	0	118	0	0	0	0	0	0	0	7	0	4	0	9	1	324
Antaq	39	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	43
Anac	46	0	73	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	14	0	133
MCom	722	0	447	0	0	0	16	41	0	0	0	0	0	0	78	0	1.304
MMA	519	0	216	0	0	18	46	0	6	0	17	0	9	0	52	0	883
MD	4.754	4.150	1.778	0	0	227	106	180	1	8	70	1	0	0	5.823	4.240	21.339
MDR	6.274	2	341	0	0	0	637	1.782	20	0	1.794	0	59	0	167	0	11.075
ANA	147	55	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	205
MTur	850	0	3	0	0	0	177	91	3	0	93	0	0	0	31	0	1.248
MC	3.922	0	52	0	0	0	477	152	21	0	460	0	0	0	25.887	50	31.020
Ancine	33	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	35
GAB-PR	7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7
AGU	445	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	98	0	543
MMFDH	147	0	8	0	0	67	120	49	18	0	42	0	5	0	4	0	460
Total	82.094	6.965	10.718	619	7.988	345	9.670	7.302	178	46	12.184	91	136	9	142.028	4.676	285.050

Fonte: STN (Adaptada).

1. Os montantes correspondem às dotações atualizadas, haja vista que as emendas individuais (RP6) e de iniciativa de bancada (RP7) são de execução obrigatória, conforme estabelecem os §§ 9º, 11 e 12 do art. 166 da Constituição Federal, de forma que no

Anexo VIII do Decreto 10.699/2021 não são estabelecidos limites mensais, mas apenas o anual, no montante da dotação inicial ou atualizada.

2.3.4. Resultado Primário e Nominal da União em 2021

Apresenta-se nesta seção a evolução do resultado primário do Governo Federal no exercício de 2021, abrangendo os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) e o Programa de Dispêndios Globais (PDG) das empresas estatais federais, bem como do resultado nominal. A análise de conformidade do cumprimento da meta fiscal é explicitada no item 4.1.2.1 deste Relatório.

A LDO 2021 estabeleceu em seu art. 2º, para o Governo Central, meta de déficit primário dos OFSS de R\$ 247,1 bilhões (-3,16% do PIB). Já o art. 3º da LDO 2021 preceituou que o PDG deveria ser compatível com a obtenção da meta de déficit primário de R\$ 4,0 bilhões (-0,05% do PIB). Assim, para o Governo Federal, a meta de resultado primário para o exercício de 2021 foi de déficit de R\$ 251,1 bilhões (-3,21% do PIB). Ademais, nos termos do § 2º do art. 3º da LDO 2021, poderia haver, durante a execução orçamentária, com demonstração nos relatórios de avaliação bimestrais, compensação entre as metas dos OFSS e do PDG.

Convém registrar que a Lei 14.143/2021, que alterou a LDO 2021, ainda possibilitou a exclusão de determinadas despesas do cômputo da meta de resultado primário. Com efeito, nos termos do art. 2º, § 2º, da LDO 2021, não seriam contabilizadas para efeitos de cumprimento da referida meta despesas com saúde no enfrentamento à pandemia, com o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe) e com Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (BEm), além das despesas com o auxílio emergencial até o limite de R\$ 44 bilhões, nos termos da Emenda Constitucional 109/2021.

Resultado Primário “Abaixo da Linha”

Encerrado o exercício, verificou-se que o Governo Federal atingiu déficit primário de R\$ 32,8 bilhões, composto de déficit do Governo Central de R\$ 35,9 bilhões e de superávit das empresas estatais federais de R\$ 3,0 bilhões, ante os respectivos valores deficitários de metas de R\$ 251,1 bilhões, R\$ 247,1 bilhões e R\$ 4,0 bilhões o que demonstra o cumprimento da meta de resultado primário do Governo Federal.

Registre-se que, na apuração do resultado deficitário de R\$ 35,9 bilhões, o Poder Executivo federal não se valeu das permissões contidas no art. 2º, § 2º, da LDO 2021 e na EC 109/2021, as quais autorizaram a exclusão de algumas despesas primárias da meta de resultado fiscal.

O déficit primário “abaixo da linha” do Governo Central, apurado pelo Banco Central do Brasil (Bacen), decresceu substancialmente em 2021 se comparado a 2020, passando de R\$ 745,3 bilhões para R\$ 35,9 bilhões. Em relação ao PIB, o déficit passou de -9,98% para -0,41%, o que mostra sensível melhora do resultado no período.

A arrecadação efetiva da receita primária líquida atingiu R\$ 1.578,8 bilhões, ou seja, R\$ 23,3 bilhões (1,50%) superior às estimativas do Decreto 10.874/2021. Por outro lado, a despesa primária total foi de R\$ 1.613,9 bilhões, isto é, R\$ 43,5 bilhões (-2,62%) inferior às projeções contidas no mesmo decreto. Já comparando-se o resultado primário obtido com as estimativas que compuseram a meta fiscal indicada no mencionado decreto de alteração da programação orçamentária e financeira do exercício, observa-se: i) desvio substancial do resultado primário do Governo Central, incluído o Bacen, com diferença de R\$ 65,9 bilhões (-65,0%); ii) transferências a estados e municípios inferiores ao estimado em R\$ 4,2 bilhões (desvio de -1,16%); e iii) déficit observado do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) inferior em R\$ 5,1 bilhões (desvio de -2,03%) àquele esperado.

Resultado Primário “Acima da Linha”

O déficit primário do Governo Central de 2021, segundo o critério “acima da linha” apurado pela STN, alcançou R\$ 35,1 bilhões. A diferença entre os resultados “abaixo da linha” e “acima da linha” de R\$ 800 milhões decorre de ajustes metodológicos e de discrepâncias estatísticas, conforme explicado no item 4.1.2.1 deste Relatório.

A variação do resultado primário, em valores correntes de 2021, comparativamente ao ano anterior, decorreu do aumento da receita total de 31,7%, atingindo R\$ 1.932,6 bilhões, frente à redução da despesa total (17,1%), alcançando R\$ 1.614,2 bilhões, o que acarretou crescimento da receita líquida deduzida de transferências a estados e municípios (31,2%), que somou R\$ 1.579,1 bilhões.

Apresenta-se a seguir a evolução das estimativas, em confronto com a realização, de receitas e despesas primárias no exercício de 2021.

Projeção, Realização e Resultado Primário do Governo Central – 2021

R\$ milhões

Discriminação	Avaliação do 1º Bimestre	LOA 2021	Avaliação do 2º Bimestre	Avaliação do 3º Bimestre	Avaliação do 4º Bimestre	Avaliação do 5º Bimestre	Avaliação Extemporânea	Realizado
I. Receita Total	1.643.640	1.595.422	1.752.083	1.816.281	1.855.550	1.913.255	1.924.743	1.932.370
I.1. Receita Administrada pela RFB, exceto RGPS	1.025.335	1.008.879	1.110.809	1.156.184	1.165.813	1.187.650	1.191.647	1.195.712
I.2. Incentivos Fiscais	-30	-2	-87	-83	-96	-86	-86	-160
I.3. Arrecadação Líquida para o RGPS	431.626	418.621	441.237	440.006	450.158	457.460	461.730	462.244
I.4. Receitas não Administradas pela RFB	186.709	167.923	200.123	220.173	239.674	268.231	271.451	274.854
II. Transferências por Repartição de Receita	298.595	293.286	318.812	339.898	347.673	357.706	358.885	353.547
III. Receita Líquida (I - II)	1.345.045	1.302.136	1.433.271	1.476.384	1.507.877	1.555.549	1.565.857	1.579.103
IV. Despesas	1.571.283	1.497.032	1.620.954	1.631.802	1.647.312	1.651.372	1.655.681	1.614.171
IV.1. Benefícios da Previdência	712.915	690.908	706.839	705.948	709.865	709.924	709.959	709.583
IV.2. Pessoal e Encargos Sociais	335.350	337.345	335.397	332.355	330.809	330.608	330.219	329.347
IV.3. Outras Desp. Obrigatórias	272.127	194.567	304.487	328.560	336.234	334.442	333.496	306.127
IV.4 Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira	250.891	274.212	274.232	264.939	270.405	276.398	282.006	269.114
IV.4.1 Obrigatórias com Controle de Fluxo	154.838	154.838	154.886	145.593	145.936	147.355	147.588	145.196
IV.4.2 Discrecionárias	96.053	119.374	119.346	119.346	124.468	129.042	134.418	123.917
V. Primário Governo Central (III - IV)	-226.238	-194.897	-187.683	-155.418	-139.436	-95.823	-89.824	-35.068
V.1 Resultado do Tesouro	55.051	77.391	77.918	110.523	120.271	156.641	158.406	212.270
V.2 Resultado da Previdência Social	-281.289	-272.287	-265.602	-265.941	-259.707	-252.464	-248.229	-247.338
VI. Ajuste Metodológico	0	0	0	0	0	0	0	-456
VII. Discrepância Estatística	0	0	0	0	0	0	0	-348
VIII. Primário Abaixo da Linha (V + VI+ VII)	-226.238	-194.897	-187.683	-155.418	-139.436	-95.823	-89.824	-35.872

Fontes: RFB, SOF e STN.

Destaque-se que a projeção da avaliação extemporânea de dezembro de 2021 de resultado primário deficitário da ordem de R\$ 89,8 bilhões superou o déficit primário obtido no exercício de R\$ 35,9 bilhões.

Observa-se arrecadação total das receitas primárias superior à previsão da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 21,1%, enquanto a execução das despesas primárias excedeu em 7,8% o montante fixado na LOA, sobretudo em face da abertura de créditos adicionais, conforme registrado na seção 2.3.2 deste Relatório.

Resultado Nominal

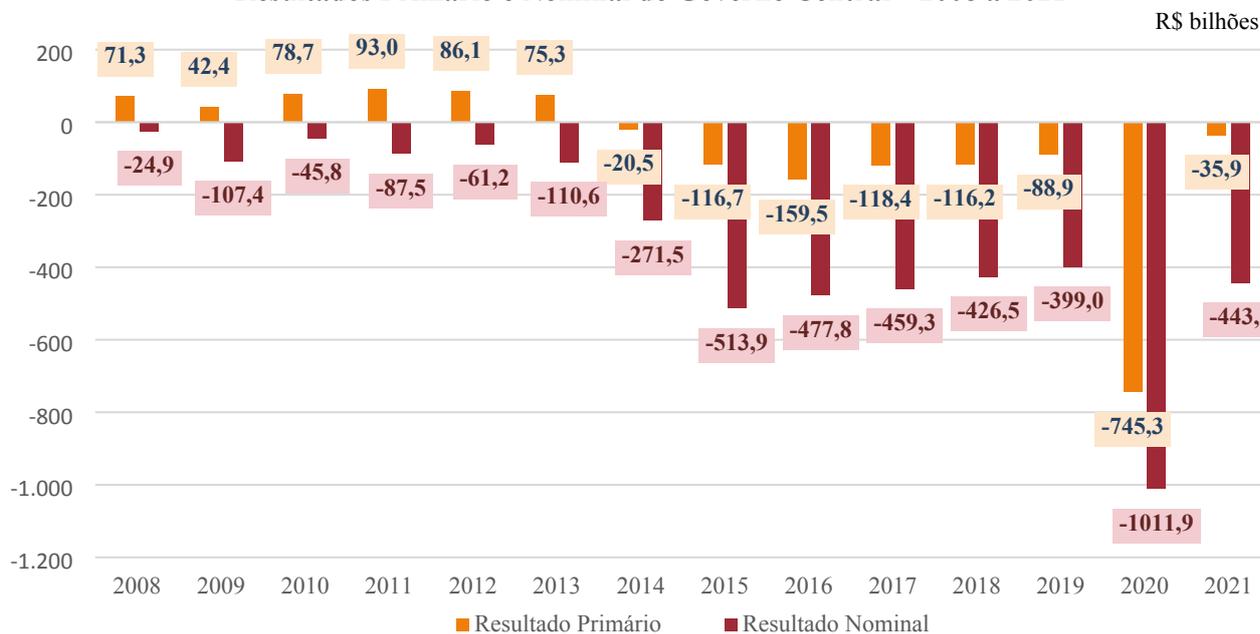
O resultado nominal inclui o resultado primário e os juros nominais apropriados. Ressalte-se que o resultado nominal é apenas uma meta indicativa, consoante já discutido no âmbito do Acórdão 296/2007-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Ubiratan Aguiar.

Destaca-se a seguir a trajetória do resultado primário e do resultado nominal do Governo Central, em percentual do PIB, de 2008 a 2021. O resultado primário envolveu de superávit de R\$ 71,3 bilhões (2,3%) em 2008 para déficit de R\$ 159,5 bilhões (-2,5%) em 2016, iniciando trajetória de redução do déficit até 2019, R\$ 88,9 bilhões (-1,2%). Já em 2020 essa trajetória apresentou forte inflexão, atingindo déficit de R\$ 745,3 bilhões (-10,0%), o maior da série histórica desde 1997, e em 2021, o déficit reduziu-se substancialmente para R\$ 35,9 bilhões (-0,4%).

Já o resultado nominal do Governo Central em proporção do PIB passou de déficit de R\$ 24,9 bilhões (-0,8%) em 2008 para déficit de R\$ 513,9 bilhões (-8,6%) em 2015, experimentando redução daí por diante até alcançar em 2019 déficit de R\$ 399,0 bilhões (-5,4%). Entretanto, em 2020 o déficit nominal apresentou grande elevação e alcançou R\$ 1.011,9 bilhões (-13,6%). Já em 2021, o déficit nominal decresceu significativamente para R\$ 443,2 bilhões (-5,1%).

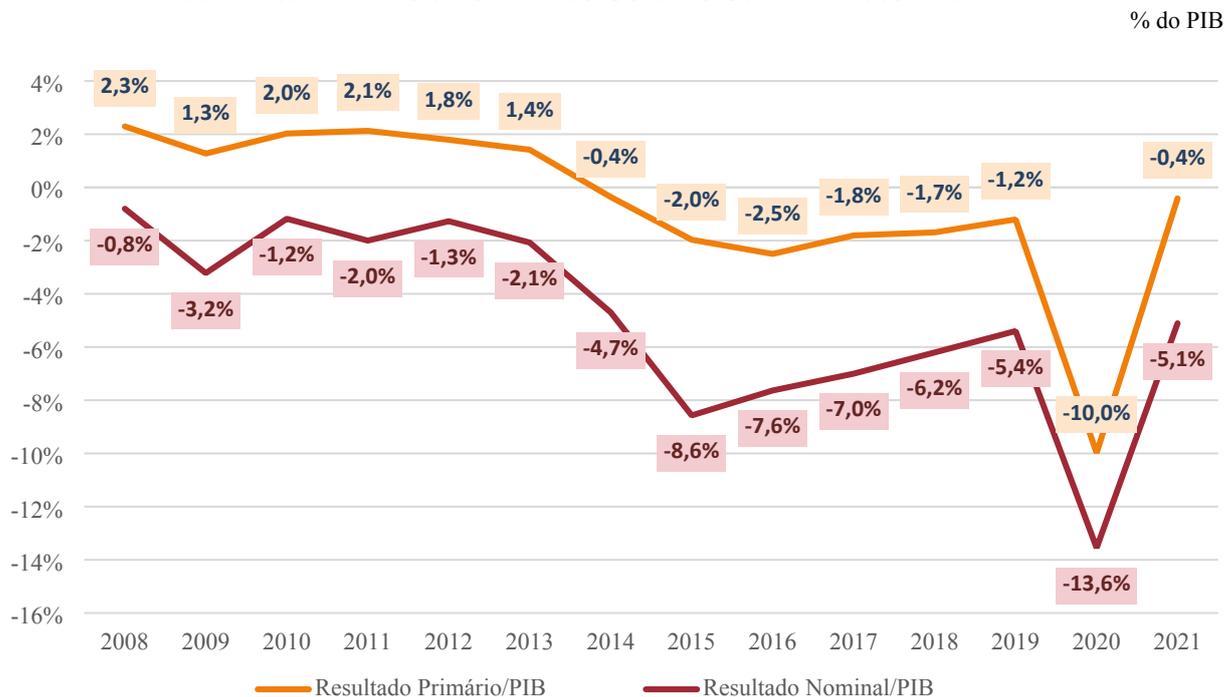
Apesar da melhora do resultado fiscal em 2021 com relação ao ano anterior, os juros nominais passaram de R\$ 266,7 bilhões em 2020 (-3,6% do PIB) para R\$ 407,3 bilhões em 2021 (-4,7%), devido à elevação das taxas de juros.

Resultados Primário e Nominal do Governo Central – 2008 a 2021



Fontes: STN e Bacen.

Resultados Primário e Nominal do Governo Central – 2008 a 2021



Fontes: STN e Bacen.

2.3.5. Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios

O resultado primário é afetado de forma direta ou indireta por diversos outros fatores além das receitas e despesas primárias, tais como os benefícios tributários, financeiros e creditícios. A presente seção analisa esses diversos fatores.

O art. 165, § 6º, da Constituição Federal dispõe que o projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente dos benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia.

Essa exigência constitucional expressa a aplicação do princípio da transparência orçamentária, propiciando um debate mais amplo sobre a alocação de recursos públicos no âmbito do Congresso Nacional por ocasião da elaboração do orçamento anual.

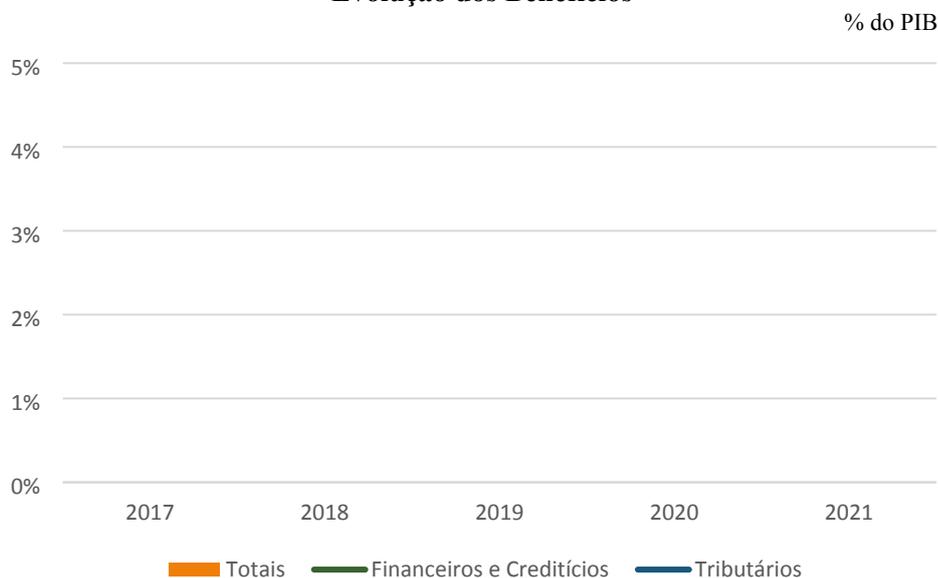
Em 2021, estes benefícios atingiram o montante projetado de R\$ 329,4 bilhões, correspondendo a 20,9% da receita primária líquida e a 3,8% do PIB. Foram R\$ 276,8 bilhões de benefícios tributários e R\$ 52,6 bilhões de benefícios financeiros e creditícios.

O gráfico a seguir apresenta a evolução dos benefícios em percentual do PIB, que passaram de 4,53% em 2017 para 3,80% em 2021. Em 2018, ocorreu situação atípica em decorrência do valor negativo do benefício creditício do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), da ordem de R\$ 26,7 bilhões. Conforme a metodologia adotada para o cálculo dos benefícios creditícios, essa atipicidade ocorre quando os rendimentos efetivos do fundo são superiores ao que este receberia com base no custo de oportunidade do Tesouro Nacional. Nos demais anos, os benefícios totais experimentaram relativa estabilidade.

Os benefícios financeiros e creditícios apresentaram alta em 2021 como decorrência do aumento do custo de oportunidade, que passou de 5,42% em 2020 para 6,16% em 2021. Este aumento se deu em face do aperto monetário que resultou em substancial elevação das taxas de juros.

Já em relação aos benefícios tributários, observou-se discreta redução como proporção do PIB, tanto no período 2017-2021 (de 3,25% para 3,19%), quanto entre 2020 e 2021 (de 3,21% para 3,19%). Ademais, houve mudança normativa relevante no exercício de 2021 no sentido de excluir os regimes tributários do Simples Nacional e do MEI do conjunto de gastos tributários, consoante a Lei 14.194/2021 (LDO 2022).

Evolução dos Benefícios



Fontes: Secap e RFB.

Os benefícios tributários, apesar de sua importância, volume e impacto no resultado primário, não são explicitados no orçamento como despesa ou deduções da estimativa de receita – embora constem no demonstrativo de subsídios que acompanha o projeto de lei orçamentária anual.

Os benefícios financeiros e creditícios são decorrentes de operações de crédito realizadas por instituições financeiras com recursos próprios ou do Tesouro, com taxas e prazos mais favoráveis do que os praticados pelo mercado, e são direcionados para setores específicos com o intuito de incentivar seu desenvolvimento. As despesas decorrem das diferenças de taxas ou preços entre estas operações e as praticadas pelo mercado e seguem metodologia própria.

Além dessas análises, esta seção apresenta aspectos específicos em atendimento a leis e acórdãos do TCU, a saber:

- Benefícios relacionados ao BNDES (Acórdão 3.071/2012-TCU-Plenário, ministro-relator Aroldo Cedraz);
- Avaliação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT (Acórdão 3.071/2012-TCU-Plenário, ministro-relator Aroldo Cedraz);
- Impactos fiscais relacionados a empréstimos e financiamentos concedidos com recursos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (parágrafo único do art. 49 da Lei Complementar 101/2000).

Destaca-se que os benefícios tributários, financeiros e creditícios objetivam o desenvolvimento econômico de diversas áreas do país, bem como a redução das desigualdades regionais e sociais. Por outro lado, em geral, representam distorções ao livre mercado e resultam, de forma indireta, em sobrecarga fiscal maior para os setores não beneficiados. Além disso, em um contexto de restrição fiscal, como o enfrentado pela União em 2021, os valores associados a esses benefícios devem ser considerados com maior atenção em virtude do seu impacto nas contas públicas.

2.3.5.1. Benefícios Tributários

Em 2021, foram instituídas desonerações tributárias cuja estimativa de impacto na arrecadação do exercício, conforme cálculos da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), alcançou R\$ 4,8 bilhões. Para os exercícios subsequentes, as projeções dos valores desses novos benefícios são: R\$ 22,0 bilhões em 2022, R\$ 17,8 bilhões em 2023 e R\$ 9,4 bilhões em 2024.

Parte dessas desonerações é enquadrada pela RFB no conceito de “gasto tributário” e, assim, incluída no Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT), documento produzido por aquela secretaria em atendimento ao § 6º do art. 165 da Constituição Federal. Esclarece-se que nesta seção são objeto de análise apenas esses gastos.

O DGT 2021 apresenta valor total de renúncia tributária projetada para 2021 da ordem de R\$ 276,8 bilhões. Cabe ressaltar que, para esse exercício, a RFB deixou de considerar, no âmbito das projeções dos gastos tributários, os valores concernentes ao Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples Nacional) e ao Microempreendedor Individual (MEI), em obediência ao disposto no § 2º do art. 136, c/c o art. 176 da Lei 14.194, de 20/8/2021 (LDO 2022), *in verbis*:

Art. 136. (...)

§ 2º Não serão considerados benefícios tributários os regimes diferenciados de que trata a alínea ‘d’ do inciso III do art. 146 da Constituição.

(...)

Art. 176. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Com efeito, o Simples Nacional e o MEI têm assento constitucional e representam a materialização do tratamento tributário diferenciado e favorecido para as microempresas e empresas de pequeno porte. A exclusão desses regimes de tributação do universo dos gastos tributários teve origem em emenda parlamentar ao Projeto de LDO para 2022 e foi alvo de veto por parte do Presidente da República nos seguintes termos:

§ 2º do art. 136 do Projeto de Lei

“§ 2º Não serão considerados benefícios tributários os regimes diferenciados de que trata a alínea ‘d’ do inciso III do art. 146 da Constituição.”

Razões do veto

“A proposição legislativa determina que não seriam considerados benefícios tributários os regimes diferenciados de que trata a alínea ‘d’ do inciso III do art. 146 da Constituição, o qual dispõe que cabe à lei complementar estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre a definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte.

Apesar da boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, tendo em vista que adota definição inadequada para benefícios tributários que, segundo a Instrução de Procedimentos Contábeis nº 16, de 2020, conceituam-se como ‘disposições preferenciais da legislação que fornecem vantagens tributárias a certos contribuintes e que não estão disponíveis a outros’, de forma a abranger os regimes diferenciados para microempresas e empresas de pequeno porte, de que trata o referido dispositivo constitucional.

Nesse sentido, além de afastar a incidência do disposto no art. 136 do Projeto de Lei, que consiste em uma regra fiscal importante para evitar a extensão de benefícios tributários por prazo indeterminado e garantir a governança e a avaliação desses benefícios, a proposição legislativa causaria dúvidas quanto à aplicação do disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, que requer a apresentação de estimativa de impacto orçamentário e financeiro e de medida compensatória para aquelas medidas que concedam ou ampliem benefícios tributários que correspondam a tratamento diferenciado.” (grifos no original)

Não obstante, referido veto foi rejeitado pelo Congresso Nacional e essa parte vetada foi promulgada em 20/12/2021. Historicamente, o Simples Nacional constituiu o gasto tributário mais significativo, representando quase 1/4 do total das renúncias em comento (23,14% em 2020). Consequentemente, por conta dessa alteração normativa, em comparação com o volume de benefícios projetados para 2020 (R\$ 312,4 bilhões), o montante de 2021 evidencia redução nominal de 11,4%, bem como redução real de 20,25% (deflator do PIB de 11,096%).

Para melhor avaliar a evolução dos gastos tributários ao longo dos anos, em percentuais da arrecadação e do PIB dos respectivos exercícios, o gráfico a seguir foi elaborado considerando o efeito das exclusões do Simples Nacional e do MEI nos últimos cinco anos.

Observa-se, no período 2017-2021, que os percentuais em relação ao PIB têm apresentado tendência de discreta diminuição (3,25% para 3,19%) Já em cotejo com a arrecadação, houve declínio mais acentuado nos percentuais: de 16,83% para 15,81% no referido período.

Gastos Tributários (sem Simples Nacional e MEI), em percentual da arrecadação e do PIB



Fonte: RFB.

A tabela seguinte apresenta a distribuição dos gastos tributários e previdenciários por tributo. Em destaque, os benefícios referentes à Cofins (24,5%), ao IRPF (20,9%) e ao IRPJ (14,9%).

Gastos Tributários por Tributo – 2021

Seq	Tributo	Valor (R\$)	%	% acum.
1	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - Cofins	67.830.185.505	24,50%	24,50%
2	Imposto sobre a Renda Pessoa Física - IRPF	57.982.636.647	20,94%	45,45%
3	Imposto sobre a Renda Pessoa Jurídica - IRPJ	41.390.824.384	14,95%	60,40%
4	Contribuição para a Previdência Social	30.113.724.055	10,88%	71,28%
5	Imposto sobre Produtos Industrializados - Operações Internas - IPI-Interno	29.099.485.280	10,51%	81,79%
6	Contribuição Social para o PIS-Pasep	13.583.105.595	4,91%	86,69%
7	Imposto sobre a Renda Retido na Fonte - IRRF	9.608.944.291	3,47%	90,17%
8	Demais (8 tributos)	27.224.217.348	9,83%	100,00%
Total		276.833.123.104		

Fonte: RFB.

A tabela a seguir apresenta as renúncias tributárias mais significativas, conforme projeções para 2021. As quatorze maiores representam mais de 90% do total para o exercício. Com a exclusão do Simples Nacional e do MEI, a Zona Franca de Manaus assumiu a liderança, seguida pelos benefícios relacionados à Agricultura e Agroindústria, que juntos representaram cerca de 1/3 do montante.

Ranking Gastos Tributários – Projeção para 2021

R\$ milhões

Posição	Gasto Tributário	Valor	Participação	Acumulado
1	Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio	45.945	16,6%	16,6%
2	Agricultura e Agroindústria	45.480	16,4%	33,0%
3	Rendimentos Isentos e Não Tributáveis - IRPF	34.748	12,6%	45,6%
4	Entidades Sem Fins Lucrativos - Imunes / Isentas	26.355	9,5%	55,1%
5	Deduções do Rendimento Tributável - IRPF	22.997	8,3%	63,4%
6	Benefícios do Trabalhador	13.148	4,7%	68,2%
7	Medicamentos, Produtos Farmacêuticos e Equipamentos	12.408	4,5%	72,6%
8	Desenvolvimento Regional	11.091	4,0%	76,6%
9	Poupança e Títulos de Crédito - Setor Imobiliário e do Ag	8.506	3,1%	79,7%
10	Desoneração da Folha de Salários	7.490	2,7%	82,4%
11	Informática e Automação	7.145	2,6%	85,0%
12	Setor Automotivo	6.111	2,2%	87,2%
13	Pesquisas Científicas e Inovação Tecnológica	5.836	2,1%	89,3%
14	Embarcações e Aeronaves	4.867	1,8%	91,1%
15	Outros (43 gastos tributários)	24.706	8,9%	100,0%
Total		276.833	100,0%	

Fonte: RFB.

Especificamente com relação aos benefícios incidentes sobre a contribuição previdenciária, projetou-se, em termos nominais, conforme a tabela seguinte, incremento de 3,4% entre 2020 e 2021, assim como redução de 8,2%, no período 2017-2021, já levando em conta as exclusões do Simples Nacional e do MEI na série histórica. O maior crescimento em 2021, em comparação com 2020, foi observado em “Exportação da Produção Rural”, com 9,5%, seguido de “Dona de Casa”, “Entidades Filantrópicas” e “Funrural”, todas com aumento de 5,3%. Por outro lado, houve diminuição de 9,2% em relação à “Desoneração da Folha de Salários”. A modalidade “TEF – Tributação Específica do Futebol” surgiu em 2021, com R\$ 257,4 milhões.

Renúncias Previdenciárias – 2017 a 2021

R\$ milhões

	Bases efetivas			Projeções		Variação	
	2017	2018	2019	2020	2021	2021/2020	2021/2017
Desoneração da Folha de Salários	13.704,1	12.362,3	9.774,4	8.248,2	7.490,1	-9,2%	-45,3%
Dona de Casa	205,4	201,8	208,5	217,1	228,7	5,3%	11,3%
Entidades Filantrópicas	12.347,8	12.230,5	12.217,8	9.796,8	10.320,8	5,3%	-16,4%
Exportação da Produção Rural	6.557,6	7.500,3	7.201,4	9.046,4	9.903,4	9,5%	51,0%
Funrural	-	2.273,4	1.844,3	1.816,3	1.913,4	5,3%	
Olimpíada	3,7	-	-	-	-		
TEF - Tributação Específica do Futebol	-	-	-	-	257,4		
Total	32.818,6	34.568,2	31.246,3	29.124,8	30.113,7	3,4%	-8,2%

Fonte: RFB.

Cabe consignar que o art. 4º da Emenda Constitucional 109/2021 impôs o encaminhamento de plano de redução gradual dos benefícios tributário prevendo, entre outras metas, que o montante total renunciado não ultrapasse o patamar de 2% do PIB em oito anos. Assim, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional, em 15/9/2021, o Projeto de Lei PL 3.203/2021. A análise das proposições apresentadas no Plano está contida no item 4.1.2.9.1 deste Relatório.

Registre-se, por fim, que o exame da conformidade da instituição ou ampliação de renúncias de receitas tributárias em 2021, tendo em vista o disposto no art. 14 da Lei Complementar 101/2000 e legislação correlata, consta do item 4.1.2.9 do Relatório.

2.3.5.1.1 Avaliação da operacionalização do incentivo fiscal decorrente da Lei de Incentivo à Cultura

Em seu art. 20, § 3º, a Lei 8.313/1991, Lei de Incentivo à Cultura (LIC), também conhecida como Lei Rouanet, atribuiu ao TCU o dever de analisar, no âmbito do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República, as ações de fomento indireto instituídas por aquela Lei. Tal dispositivo se coaduna com o art. 70 da Constituição Federal, que inclui no escopo do controle externo a fiscalização das renúncias de receitas da União.

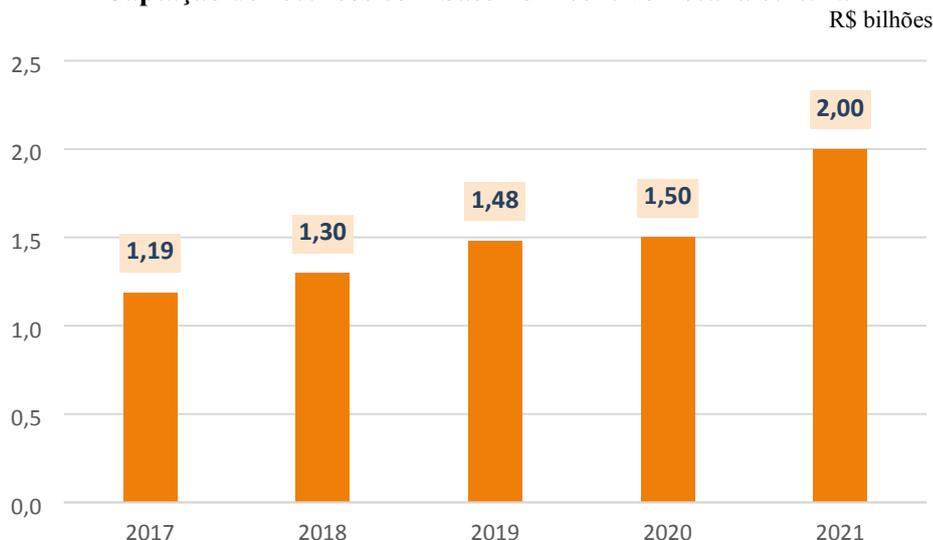
A LIC instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), com a finalidade de captar e canalizar recursos para o setor cultural. O principal mecanismo de fomento criado pela Lei consiste no aporte de recursos por pessoas físicas ou jurídicas, a título de doação ou patrocínio, a projetos culturais previamente autorizados pelo governo, ou ainda ao Fundo Nacional da Cultura (FNC). Tal aporte é deduzido posteriormente do Imposto de Renda (IR) devido pelo doador ou patrocinador. Portanto, trata-se de fomento indireto, mediante renúncia fiscal (gasto tributário).

O art. 18 da LIC possibilita ao contribuinte, pessoa física ou jurídica, o abatimento integral, no IR, do incentivo realizado em segmentos culturais predeterminados, nos limites e nas condições estabelecidos na legislação vigente do IR (art. 18, § 1º). Nos termos do § 3º do mesmo artigo, apenas projetos de oito segmentos culturais podem ser contemplados por este benefício fiscal.

Por sua vez, o art. 26 da lei autoriza – sem restrição em relação aos segmentos culturais beneficiados – a dedução parcial do IR devido. No caso das pessoas jurídicas, pode ser deduzido 30% do valor do patrocínio ou 40% do valor da doação realizada. Para pessoas físicas, esses percentuais são duplicados.

Além do incentivo fiscal criado pela LIC, a Lei 8.685/1993 (Lei do Audiovisual) prevê mecanismos de fomento semelhantes, mas destinados especificamente ao setor audiovisual e que não serão analisados neste documento. O art. 4º, § 5º, desse último diploma estipula que não há óbice à utilização dos benefícios da Lei 8.685/1993 conjuntamente com recursos decorrentes da Lei de Incentivo à Cultura, desde que o total dos incentivos para o projeto não ultrapasse 95% do orçamento total aprovado pela Agência Nacional do Cinema (Ancine). No caso de fomentos realizados ao setor audiovisual no escopo da LIC, a gestão e o acompanhamento são feitos pela Secretaria Nacional do Audiovisual (SNAv/Secult). Já no escopo da Lei do Audiovisual, tais tarefas cabem à Ancine.

Em 2021, a captação de recursos com base na LIC alcançou o valor de R\$ 2.000.905.587,25, conforme dados obtidos no Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura (Salic), em consulta realizada em 24/3/2022 (<http://aplicacoes.cultura.gov.br/comparar/salicnet/>). O valor representou um importante aumento em relação aos exercícios anteriores, como mostra o comparativo constante do gráfico seguinte. Tal desempenho das captações é visto como extremamente positivo, principalmente considerando as dificuldades econômicas que marcaram o setor cultural, no ano de 2021, em grande medida ainda em decorrência da pandemia de Covid-19.

Captação de recursos com base no incentivo fiscal à cultura

Fonte: Salic. Acesso por meio de: <http://aplicacoes.cultura.gov.br/comparar/salicnet/>, em 24/3/2022.

Isso posto, importante destacar que os objetivos de política pública que amparam os incentivos previstos na LIC não se concretizam com a mera captação de recursos e sim com a fruição dos produtos culturais decorrentes da execução dos projetos apoiados, tendo em vista que uma série de requisitos precisam ser observados para que o projeto cultural seja de fato implementado. Porém, a Secult não disponibiliza o valor efetivamente executado pelos projetos incentivados pela LIC em um dado período, haja vista que informações consolidadas de execução financeira não são geradas pelo Salic. Para obter esse tipo de informação, há que ser feita uma consulta projeto a projeto, o que representa uma importante limitação quanto ao desempenho da política pública cultural.

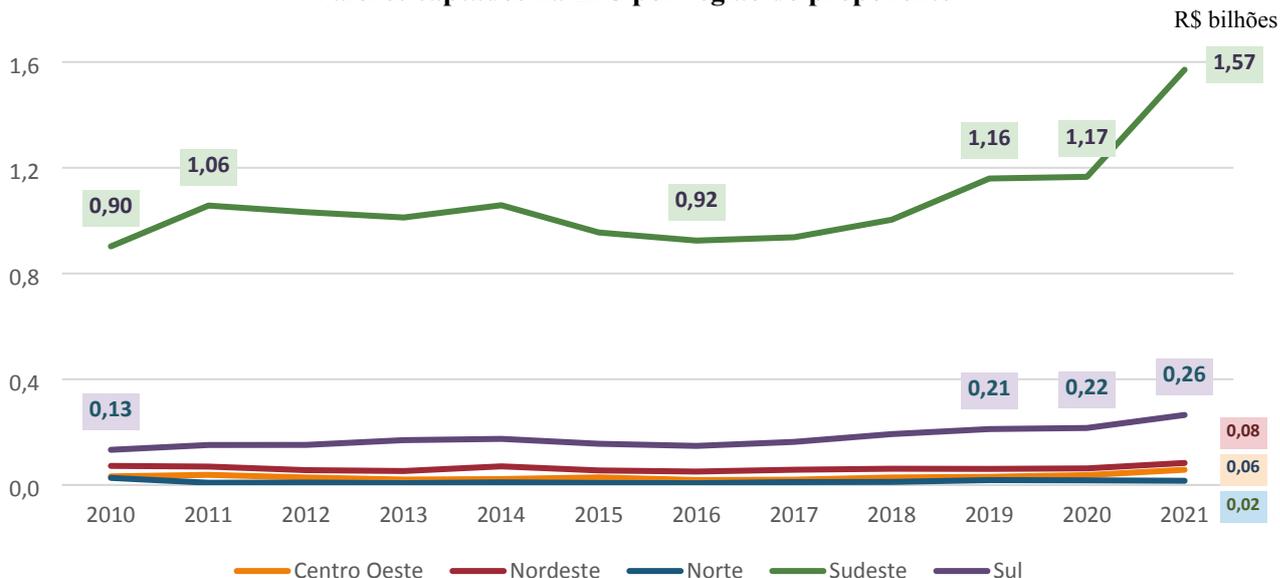
De qualquer forma, há que se ter em vista, ainda, que: i) os valores executados pelos projetos não estão necessariamente atrelados aos valores captados no exercício, uma vez que, em parte, correspondem a projetos que iniciaram o processo de captação em exercícios anteriores e ii) parte dos recursos captados em 2021 estão vinculados a projetos que ainda não atingiram todos os requisitos que autorizam a movimentação de recursos, nos termos do Capítulo VI da Instrução Normativa do Ministério da Cidadania 2/2019, normativo que disciplinou os procedimentos de aprovação dos projetos culturais financiados pelo mecanismo de incentivo fiscal do Pronac, até o início de fevereiro de 2022 (foi revogada pela IN Secult/MTur 1, de 4/2/2022).

Regionalização da captação de recursos via leis de incentivo à cultura

Segundo o art. 1º, inciso II, da Lei 8.313/1991, uma das finalidades do Pronac é “promover e estimular a regionalização da produção cultural e artística brasileira, com valorização de recursos humanos e conteúdos locais”. Dessa forma, cabe ao programa estimular a desconcentração da produção cultural e promover a distribuição regional equitativa dos recursos, em consonância, inclusive, com um dos objetivos fundamentais da República, que é o de reduzir as desigualdades sociais e regionais, conforme prescreve o art. 3º, III, da Constituição Federal.

No entanto, historicamente se verifica grande concentração de recursos aplicados na região Sudeste do país, como se pode observar no gráfico a seguir:

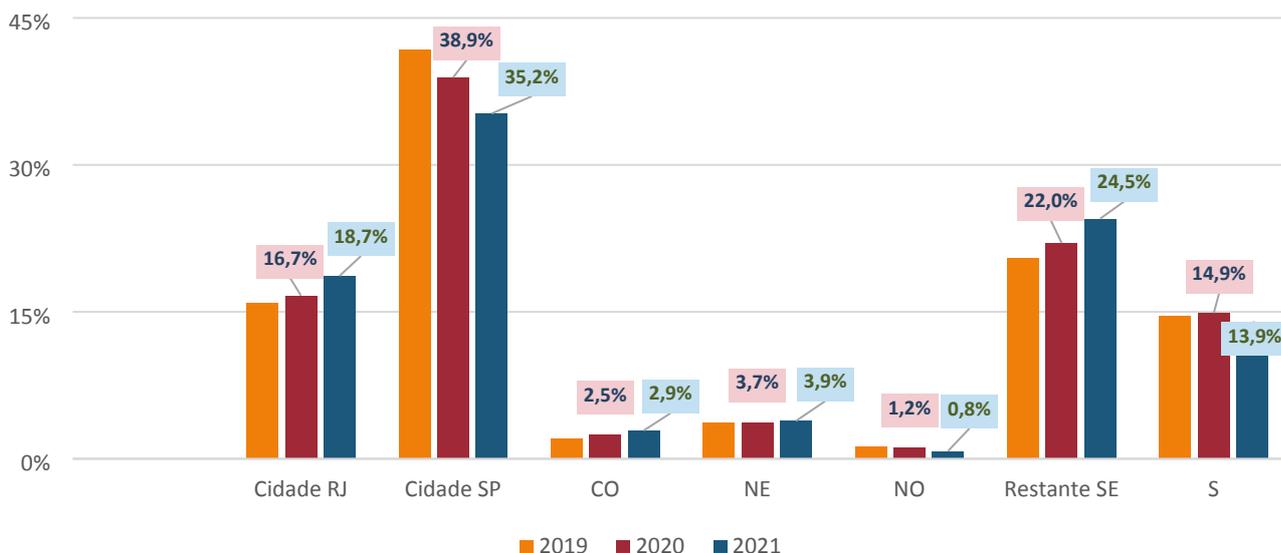
Valores captados na LIC por região do proponente



Fonte: Salic. Acesso por meio de: <http://aplicacoes.cultura.gov.br/comparar/salicnet/>, em 24/3/2022.

Apesar da inegável concentração, deve-se ter cuidado com as conclusões decorrentes dos dados acima. Primeiro, porque os dados de regionalização têm por referência o local da sede do proponente cultural, e não refletem necessariamente o local onde os recursos foram investidos. Segundo, porque as políticas de fomento à cultura se baseiam na demanda espontânea de proponentes e investidores, de modo que o Sudeste, por ser a região economicamente mais pujante do país, figura naturalmente como concentradora dos projetos e recursos. Tais aspectos ficam bastante evidentes quando se detalha na informação os dados referentes à cidade de São Paulo e à cidade do Rio de Janeiro:

Comparativo de captação de recursos por região, com destaque para as cidades São Paulo e Rio de Janeiro (2019-2021)



Fonte: Salic. Acesso por meio de: <http://aplicacoes.cultura.gov.br/comparar/salicnet/>, em 24/3/2022.

De toda forma, os artigos 4º e 5º da Instrução Normativa – MC 2/2019 trouxeram medidas com vistas a atenuar tal concentração. Conquanto a IN faça menção ao art. 19, § 8º, da Lei 8.313/1991, que estabelece o “princípio da não-concentração por segmento e por beneficiário”, um dos resultados da nova normatização poderia ter sido o de estimular a produção cultural fora do Sudeste, por meio da limitação da quantidade de projetos ativos, por proponente, e dos valores de

captação autorizados, por projeto. Tal tendência, no entanto, não pode ser identificada nos gráficos anteriores.

Este fato reforça a ponderação anterior de que a concentração decorre, ao menos em parte, da demanda espontânea gerada pela localização dos proponentes de projetos e dos investidores de recursos. Assim, não se pode asseverar que a concentração regional resulte necessariamente de falhas de gestão da política pública, a despeito da importância de se reforçar ao gestor a necessidade de continuar atuando com vistas a fomentar a desconcentração regional, em observância ao art. 1º, II, da Lei 8.313/1991 e do art. 3º, III, da Constituição Federal.

Além disso, cabe destacar que, como os dados sobre concentração regional não refletem necessariamente o local da aplicação dos recursos executados, o TCU recomendou ao extinto Ministério da Cultura, por meio do Acórdão 3.232/2017-TCU-2ª Câmara, que o Salic fosse aperfeiçoado a fim de registrar, além da localidade do proponente cultural, os “locais em que se efetivam a produção, a distribuição e o acesso aos produtos culturais” incentivados, “de modo a conferir maior fidedignidade às informações quanto à distribuição regional” do incentivo fiscal à cultura no Brasil.

A medida foi considerada cumprida pelo Acórdão 11.720/2019-TCU-2ª Câmara. De fato, o Salic incorporou, no detalhamento de cada projeto, informações sobre o local de realização do projeto, os deslocamentos para o local de produção e o registro do local da distribuição dos produtos culturais (peça 12, p. 5-10, TC 002.514/2018-4). Porém, o Salic ainda não produz relatórios consolidadores da localidade de execução dos gastos. Dessa forma, de maneira agregada, somente é possível analisar as localidades dos proponentes culturais cujos projetos tiveram recursos captados, conforme apresentados nos gráficos anteriores, o que representa uma limitação informacional do sistema.

Passivo de prestações de contas

Historicamente, a situação de atraso na análise das prestações de contas dos projetos culturais chama atenção. O exame intempestivo e a formação de estoques de cerca de 19.000 processos de prestações de contas pendentes de análise constituem problema crônico na Secretaria Especial da Cultura, na condição de sucessora do extinto Ministério da Cultura. Este problema vem sendo tratado pelo TCU destacadamente no TC 008.379/2017-3.

A falta de análise quanto à regular aplicação dos recursos públicos captados via leis de incentivo faz com que a LIC padeça de ausência de retroalimentação, essencial no contexto do ciclo de gestão, ou, dito de outra forma, faz com que se gaste sem saber, na verdade, como o recurso público está sendo aplicado. Esta situação se arrasta há sucessivas gestões, o que não diminui a importância de insistir-se na adoção de medidas efetivas com vistas à sua solução. Tendo isto em conta, o TCU expediu diversas deliberações para induzir a análise das prestações de contas da Cultura, das quais se destacam os itens 9.4 do Acórdão 3.232/2017-TCU-2ª Câmara; 9.1.1 do Acórdão 12.157/2018-TCU-2ª Câmara e 1.8 do Acórdão 7.725/2020-TCU-2ª Câmara.

Assim, com a justificativa de evitar a formação de novos passivos, a Secult editou a Portaria-Secult 24/2020, que havia instituído metas de análise de propostas culturais para o controle do passivo de prestação de contas e adotado o princípio do equilíbrio entre a admissão de novas propostas culturais e a capacidade operacional da Secult em analisar as prestações de contas de seu passivo.

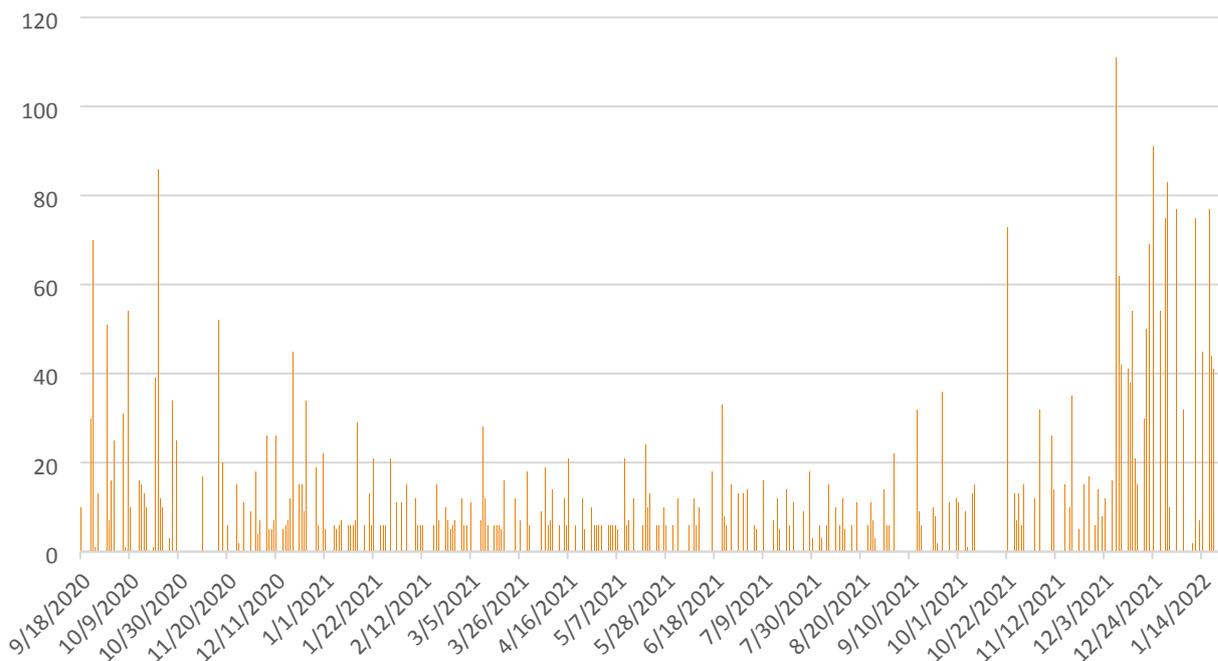
No entanto, considerando que a medida prejudicava a efetiva execução da política pública de incentivos fiscais ao setor cultural, o Acórdão 2.288/2021-TCU-Plenário determinou a sustação liminar da Portaria-Secult 24/2020. A decisão foi confirmada pelo Acórdão 3.174/2021-TCU-Plenário que negou provimento a recurso apresentado pelo MTur.

Com isso, foi editada a Portaria SECULT/MTur 54, de 25/1/2022, cujo art. 1º revogou a Portaria 24, de 22/12/2020, “tendo em vista a decisão proferida no Acórdão 3.174/2021-TCU-Plenário”.

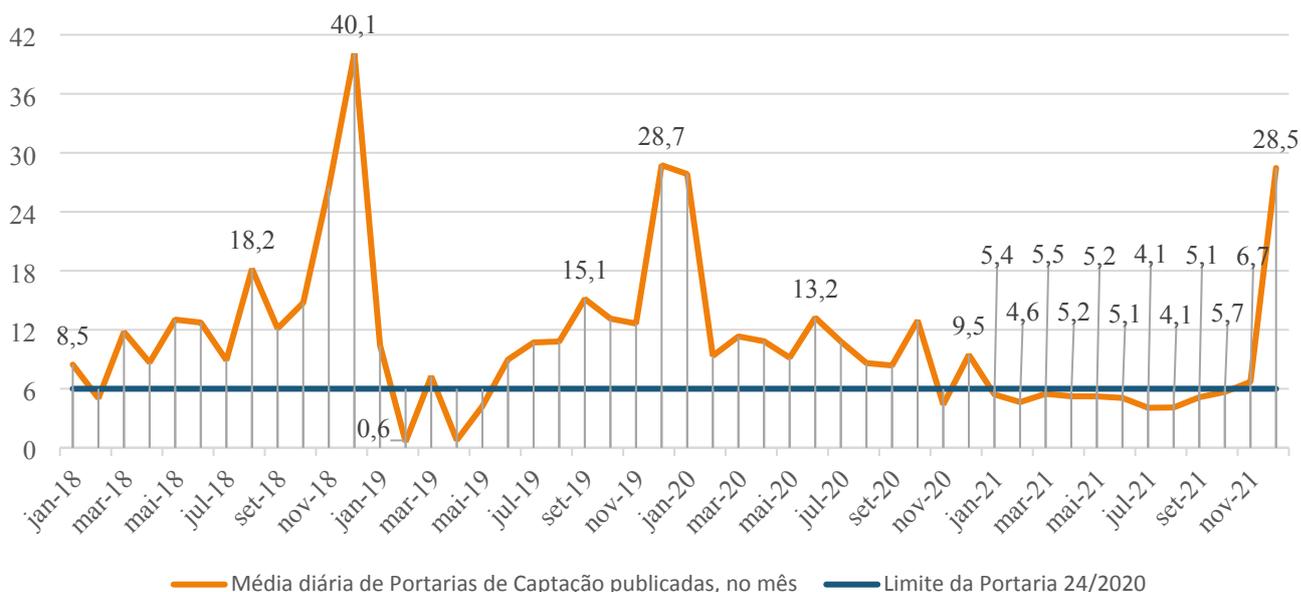
A Portaria 24/2020 havia estipulado o limite de aprovação de 120 projetos mensais, ou seis homologações diárias e, assim, durante o período em que esteve vigente, reduziu de forma expressiva a quantidade de propostas que eram homologadas e recebiam autorização para iniciar o processo de captação de patrocínios e/ou doações junto aos incentivadores privados. Conforme dados apresentados pela Secult à peça 432, p. 133-134, do TC 008.379/2017-3, a quantidade de projetos cuja portaria de homologação foi publicada em 2021 foi cerca de 45% menor do que a média de publicações anuais do período de 2017 a 2020.

Ademais, destaca-se que o mês de dezembro de 2021 foi responsável por cerca de 34% das publicações do ano (882 de um total de 2.605 projetos), indicando que a quantidade de publicações foi significativamente elevada ao final do ano, em decorrência da decisão materializada pelo Acórdão 3.174/2021-TCU-Plenário, de 15/12/2021. De fato, os gráficos seguintes, elaborados a partir de dados encaminhados pela Secult, nos processos TC 008.379/2017-3 e TC 040.520/2021-8, demonstram os efeitos da Portaria 24, de 22/12/2020, bem como do fim de sua aplicação:

Quantidade de Portarias de Homologação publicadas ao dia (18/9/2020 a 18/1/2022)



Fonte: elaboração própria com base nos dados encaminhados pela Secult (Projetos_Portaria_Captacao_Publicada, SEI 1355097, referência à peça 432, p. 77, TC 008.379/2017-3).

Média de Portarias de Homologação publicadas no mês (jan 2018-dez 2021)


Fonte: TC 040.520/2021-8, com base em dados fornecidos pela Secult.

Por fim, destaca-se que a Portaria 24/2020 representou a principal iniciativa da Secult para controle do passivo em 2021, haja vista que quando se observam os esforços voltados à efetiva análise das prestações de contas que já se encontram pendentes de apreciação, o que se observou foi uma redução expressiva do ritmo de análise de processos no segundo semestre do referido ano:

Quantidade total de processos de prestação de contas analisados no semestre*

	Final 1º semestre 2020	Final 2º semestre 2020	Final 1º semestre 2021	Final 2º semestre 2021
Quantidade total de processos de prestação de contas analisados no semestre	641	622	677	389

*processos com análise técnica concluída, cuja análise financeira foi concluída pela SGFT (peça 438, p. 2, TC 008.379/2017-3).
 Fonte: Elaboração própria, com base nos dados informados nos seguintes documentos: Nota Informativa AECI 1/2021 (peça 276, p. 4, TC 008.379/2017-3); Nota informativa SE 2/2021 (peça 438, p. 18, TC 008.379/2017-3); Nota Informativa SE 7/2021 (peça 438, p. 25, TC 008.379/2017-3); Nota Informativa SE 01/2022 (peça 438, p. 5, TC 008.379/2017-3).

Assim, a despeito do fundamento da referida Portaria ter sido o controle do passivo, entende-se que tal objetivo deveria ter sido perseguido por meio da concentração de esforços na análise das prestações de contas já pendentes no estoque, o que não ocorreu no exercício de 2021. Como apresentado acima, não foi apenas o ritmo de aprovação de novas propostas culturais que foi diminuído: durante o segundo semestre do ano, também se diminuiu o ritmo de análise das prestações de contas do passivo.

Atuação da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC)

A Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC) é a instância de participação social de representantes do setor cultural e do empresariado nacional nas decisões referentes a projetos culturais incentivados pela Lei Rouanet. A Comissão esteve inativa desde 18/3/2021 até 22/12/2021, quando foi publicada a portaria de designação de novos membros do colegiado.

A Comissão é formada por membros selecionados via edital, pelo período de um biênio. A despeito da proximidade do fim da vigência dos mandatos dos membros anteriores, a Secult não atuou de forma tempestiva para providenciar a recomposição da comissão. Tal situação gerou grande centralização decisória pelo Secretário Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura, que deliberou *ad referendum* da CNIC durante a sua ausência.

Ademais, em 26/6/2021 foi publicado o Decreto 10.755, que trouxe diversas alterações no que tange à CNIC. A primeira delas foi a alteração do âmbito de atuação da Comissão. Antes, a CNIC participava da etapa de análise técnica, emitindo opinião sobre o enquadramento das propostas culturais no art. 18 ou no art. 26 da Lei 8.313/1991 (Lei Rouanet). Agora, a CNIC se tornou uma instância recursal, cabendo a ela apenas emitir parecer técnico de projetos de incentivo fiscal indeferidos pelos pareceristas habilitados (art. 6º, § 5º do Decreto 10.755/2021). Tal mudança fundamenta-se na busca por maior agilidade na tramitação dos processos e, em princípio, parece não trazer prejuízos à política pública.

Outra questão é que o Decreto 10.755/2021 atribuiu à Secult a competência para editar as normas internas e regimentais acerca do funcionamento da CNIC. Até a sua publicação, tal competência era da própria CNIC. Este dispositivo representa, em certa medida, uma perda de independência para o colegiado.

Por fim, o decreto alterou a composição da CNIC, que passou a ser formada a partir da indicação de representantes de entidades associativas de setores culturais e artísticos de âmbito nacional, com base nas seguintes áreas culturais: I – Arte Sacra - conjunto formado por arquitetura, pintura, escultura, música, dança, teatro e literatura; II - Belas Artes - conjunto formado por arquitetura, pintura, escultura, música, dança, teatro e literatura; III - Arte Contemporânea - conjunto formado por arquitetura, pintura, escultura, música, dança, teatro e literatura; IV - Audiovisual - refere-se ao conjunto de filmes, documentários e jogos eletrônicos; V – Patrimônio Cultural Material e Imaterial; e VI - Museus e Memória. Sobre este último ponto, a falta de clareza das áreas estabelecidas trouxe muitas incertezas quanto ao funcionamento da Comissão. Assim, mostra-se necessário acompanhar sua atuação, de forma que as recentes mudanças não levem à perda de legitimidade de sua atuação.

Inconsistências Salic e desenvolvimento do SIC

A operacionalização das atividades afetas à Lei 8.313/1991, são realizadas por meio do Sistema de Apoio à Lei de Incentivo à Cultura (Salic), implantado em 1994 e que, gradativamente, passou a funcionar como um sistema unificado para o envio das propostas, transformação e acompanhamento dos projetos, em todas as suas fases. O sistema, que se tornou o principal repositório de informações sobre ações culturais executadas por meio de incentivos fiscais, sofreu diversas inconsistências no ano de 2021, levando a divergências de informações relatadas e documentadas tanto por proponentes quanto pelos gestores da Secult e MTur.

Exemplos das referidas inconsistências são: alterações indevidas nas datas de mudança das situações dos projetos; alterações indevidas nas situações dos projetos; desaparecimento temporário de projetos nas unidades responsáveis por seus andamentos, dentre outros.

No âmbito da auditoria do TC 040.520/2021-8 foram evidenciadas diversas falhas de governança e de segurança da informação no Salic, tais como: falhas nos registros dos *logs* de acesso, *backup* das informações por tempo insuficiente (cinco dias); alteração de informações diretamente no banco de dados do sistema, falhas na segurança das senhas de acesso ao sistema, dentre outros.

Nesse contexto, está sendo desenvolvido o Sistema Integrado de Cultura (SIC), no âmbito da Plataforma +Brasil, com vistas a permitir um acompanhamento concomitante dos projetos e automatizar parte da avaliação de sua conformidade financeira. O sistema tende a apresentar ganhos em termos processuais e pode contribuir para o adequado acompanhamento dos projetos culturais, oferecendo elementos avaliativos que permitam a tão necessária retroalimentação da política cultural. Também deve fornecer ganhos em termos de informações gerenciais faltantes no Salic.

No entanto, o novo sistema, cuja data de implantação ainda não está confirmada, não irá absorver os projetos aprovados antes de sua implantação. Estes vão continuar sendo geridos no Salic, o que demonstra a necessidade imperiosa de se investir no aprimoramento e na segurança

deste sistema. Também se mostra crucial a formalização do planejamento de implantação do novo sistema, além de maior envolvimento dos diversos atores interessados no seu desenvolvimento – destacadamente as entidades vinculadas à Secult, que irão operá-lo, e representantes do setor cultural, enquanto público-alvo da política pública em questão.

2.3.5.2. Benefícios Financeiros e Creditícios

Os benefícios financeiros e creditícios são recursos destinados ao financiamento de atividades produtivas voltadas ao incremento do desenvolvimento regional e social, bem como para suporte a diversos setores da economia.

Os benefícios financeiros, conforme definição e metodologia constantes da Portaria-MF 379/2006, alterada pela Portaria-MF 57/2013, são desembolsos realizados por meio de equalizações de juros e preços, bem como assunção de dívidas decorrentes de saldos de obrigações de responsabilidade do Tesouro Nacional, cujos valores figuram no orçamento da União.

Já os benefícios creditícios, conforme o citado normativo, provêm de dispêndios originados de programas oficiais de crédito, operacionalizados por meio de fundos ou programas em instituições financeiras federais, a taxas de juros inferiores ao custo de captação ou de oportunidade do governo federal, não figurando no orçamento da União.

Cumprir destacar que, por determinação do Decreto 9.745/2019, que aprovou a estrutura regimental do Ministério da Economia, a atribuição de elaborar o Demonstrativo de Benefícios Financeiros e Creditícios (DBF) era da Subsecretaria de Avaliação de Subsídio da União (Sasu), integrante da Secretaria de Avaliação de Políticas Públicas, Planejamento, Energia e Loteria (Secap). Essa atribuição, a partir do Decreto 11.036, de 7/4/2022, passou a ser da Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento. Outros instrumentos de divulgação são o Orçamento de Subsídios da União (OSU), que contém dados consolidados, e o Boletim Mensal sobre os Subsídios da União, que contempla avaliações de políticas públicas financiadas por subsídios, subvenções e gastos tributários em geral.

No que concerne ao cálculo dos subsídios implícitos da União, a metodologia aplicada faz com que a estimativa do patrimônio líquido (PL) do ano seja calculada mensalmente a partir da estimativa do PL do mês anterior. Assim, a curva do PL estimado segue trajetória definida somente pelo PL inicial, pelas taxas de juros correspondentes ao custo de oportunidade do Tesouro Nacional em cada mês e pelos eventos que afetam o PL que não decorrem das taxas de juros das operações. O cálculo do subsídio implícito se baseia na diferença entre a valorização que o PL estimado dos fundos e programas teria alcançado caso fosse remunerado pelo custo de oportunidade do Tesouro e a evolução do PL efetivamente ocorrida.

Destaca-se que a definição do custo de oportunidade do Tesouro Nacional refere-se ao custo médio das emissões em oferta pública da dívida pública mobiliária federal interna verificado nos últimos doze meses. Em 2021, esse custo foi de 6,16%, superior em 0,74 p.p. ao de 2020, em linha com o aperto monetário feito para combater o processo inflacionário que afetou a maioria das economias mundiais em face da pandemia. Esta interrupção na queda do custo de oportunidade em 2021 foi um dos principais fatores responsáveis pela reversão da queda nos totais de benefícios financeiros e creditícios. Este aumento, por sua vez, afetou o PL estimado dos fundos e programas avaliados por subsídios creditícios e, por consequência, aumentou o benefício creditício calculado.

O gráfico a seguir apresenta a evolução dos benefícios financeiros e creditícios desde 2016. A redução observada em 2017 se deveu à redução tanto do custo de oportunidade do Tesouro Nacional como do volume de benefícios concedidos. Apesar da redução em 2017, o valor concedido foi quase o dobro do concedido em 2014.

Em 2018, o total de benefícios financeiros e creditícios ficou muito abaixo do observado em 2017, principalmente devido ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que apresentou valor negativo de -R\$ 26,7 bilhões. Estes benefícios podem ficar negativos como decorrência da

metodologia utilizada, quando os desembolsos com novos subsídios forem inferiores aos valores recebidos pela amortização dos empréstimos vigentes.

Desconsiderando a atipicidade ocorrida em 2018, os benefícios apresentaram tendência de diminuição entre 2016 e 2020. O valor referente a 2021 interrompeu esta tendência, apresentando crescimento de 103,2% em relação a 2020.

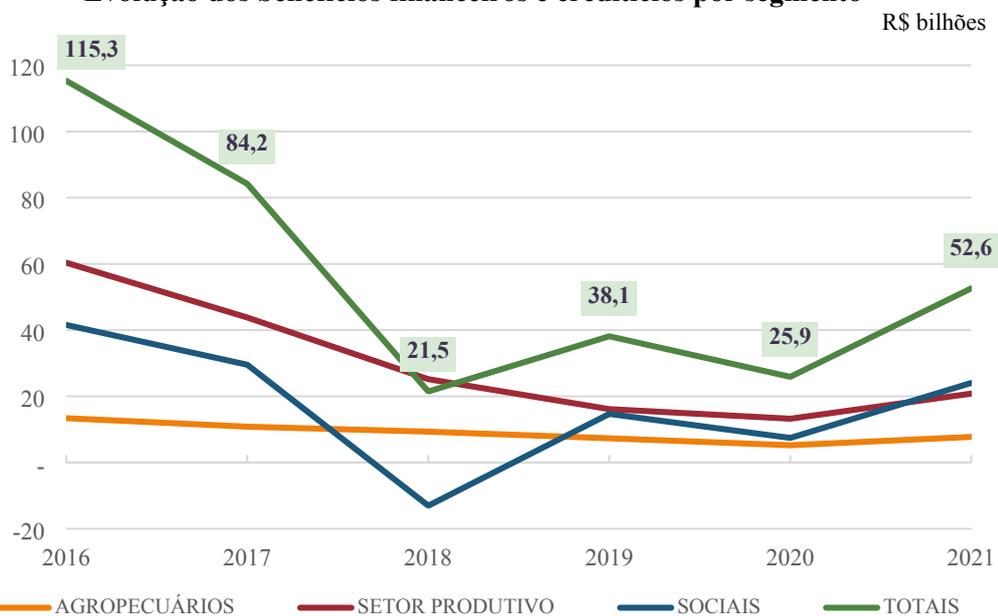
Evolução dos benefícios financeiros e creditícios



Fonte: Secap.

Como pode-se observar no gráfico a seguir, todos os segmentos apresentaram crescimento em 2021.

Evolução dos benefícios financeiros e creditícios por segmento



Fonte: Secap.

A tabela a seguir detalha os dados do gráfico anterior.

Evolução dos benefícios financeiros e creditícios por segmento

R\$ milhões

Setor Econômico	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2021 / 2020
Agropecuário	13.398	10.827	9.328	7.323	5.224	7.743	48,2%
Produtivo	60.345	43.809	25.181	16.135	13.234	20.823	57,3%
Social	41.565	29.541	-13.048	14.682	7.431	24.046	223,6%
Total	115.307	84.177	21.461	38.140	25.889	52.611	103,2%

Fonte: Secap.

Em 2021, foram beneficiados 44 fundos ou programas. A tabela a seguir apresenta os oito fundos ou programas beneficiados com os maiores valores, correspondentes a 95,2% do total. Em 2018, o segmento produtivo foi responsável pela metade dos fundos ou programas mais beneficiados. Em 2019 houve mais equilíbrio com os fundos ou programas sociais. Em 2020, a maior prioridade ao setor social foi intensificada, com quatro deles entre os seis mais beneficiados. Em 2021, o equilíbrio foi grande entre os oito maiores programas ou fundos, com três sociais, três do setor produtivo e dois do setor agropecuário.

O Fies, apesar de sempre figurar entre os maiores fundos ou programas, em 2021 atingiu o primeiro lugar. O Programa Minha Casa Minha Vida caiu para a metade do realizado em 2020. O destaque foi o Fundo da Marinha Mercante, que não aparecia entre os maiores e, em 2021, ficou em segundo lugar. O BNDES, que em 2018 chegou a receber 23,5% do total dos benefícios, caiu para 5,5% em 2019, 5,8% em 2020 e 3,8% em 2021, como decorrência da aplicação da TLP no lugar da TJLP e das sucessivas devoluções dos valores anteriormente repassados pelo Tesouro Nacional. A TLP reduziu a diferença entre as taxas pagas pelo Tesouro e as cobradas nos empréstimos, reduzindo o benefício creditício ao BNDES. As devoluções resultaram em redução dos volumes emprestados. Estas duas medidas tiveram duplo impacto na redução dos benefícios concedidos ao BNDES.

Principais Fundos e Programas Beneficiados

R\$ milhares

Fundo ou Programa	Benefícios	% s/total	% acum	Segmento
Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - Fies	14.993.891	28,5%	28,5%	Social
Fundo da Marinha Mercante - FMM	8.386.532	15,9%	44,4%	Produtivo
Fundos Constitucionais de Financiamento - FNE, FNO e FCO	8.360.593	15,9%	60,3%	Produtivo
Fundo de Compensação das Variações Salariais - FCVS	7.683.216	14,6%	74,9%	Social
Subvenção a Consumidores de Energia Elétrica da Subclasse Baixa Renda	3.636.379	6,9%	81,8%	Social
Pronaf - Equalização	2.701.122	5,1%	87,0%	Agropecuário
Operações de Investimento Rural e Agroindustrial	2.339.273	4,4%	91,4%	Agropecuário
Empréstimos da União ao BNDES	1.995.542	3,8%	95,2%	Produtivo
Demais	2.514.729	4,8%	100,0%	
Total	52.611.277			

Fonte: Secap.

2.3.5.2.1. Avaliação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT)

O TCU determinou à Secretaria de Política Econômica (SPE), por meio do Acórdão 3.071/2012-TCU-Plenário, ministro-relator Aroldo Cedraz, que informe, até 31 de outubro de cada ano, o programa a ser avaliado no exercício seguinte (item 9.1.8 do referido acórdão) quanto aos benefícios financeiros e creditícios concedidos.

Em consonância com essa deliberação, foi encaminhado ao TCU o Ofício SEI 276209/2020/ME (peça 8 do TC 000.560/2022-7), informando que seriam objeto de avaliação pelo Ministério da Economia (ME) em 2021 os subsídios do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT). Posteriormente, foi encaminhado ao TCU o Ofício SEI 341366/2021/ME (peça 6 do TC 000.560/2022-7), apresentando a avaliação feita (peça 9 do TC 000.560/2022-7).

Esta seção analisa os principais aspectos apresentados na avaliação do ME. Inicialmente, são apresentadas a descrição e as justificativas para a criação do FNDCT. Em seguida, são apresentados o histórico dos subsídios concedidos e os custos de oportunidade, bem como os impactos resultantes da atuação do Fundo. Por fim, são apresentadas as considerações finais e recomendações para a evolução do FNDCT.

Esclarecimentos iniciais

Os valores relativos ao FNDCT estão incluídos entre os benefícios creditícios analisados na seção 2.3.5.2 deste Relatório. Em 2020, último ano disponível quando da análise do ME, entre os programas e fundos que concederam benefícios, o FNDCT ficou na oitava colocação em volume de benefícios concedidos, correspondendo a 4,1% do total.

De acordo com o ME, além dos benefícios creditícios, o FNDCT apresenta modalidades de apoio que possuem características de benefício financeiro, embora não estejam explicitadas no rol de subsídios pertinentes ao Demonstrativo de Benefícios Financeiros e Creditícios (DBFC). Em primeiro lugar, a equalização de taxas de juros em operações de crédito é financiada por despesas primárias. Em segundo lugar, a subvenção econômica também se trata de benefício financeiro, pois configura equalização de preços, considerando que o benefício concede uma redução nos preços observados pela empresa na aquisição de bens, serviços ou mão-de-obra de determinado projeto inovativo.

Apesar da modesta participação em termos do volume de recursos envolvidos, o objetivo do FNDCT é estratégico por incentivar a competitividade do país. Portanto, a análise a seguir apresentada foca a eficiência com que os recursos são distribuídos, e não o volume de gastos ou a própria existência do Fundo.

Descrição e justificativas

O FNDCT é um fundo de natureza contábil e financeira, criado em 1969, por meio do Decreto-Lei 719/1969, atualmente regido pela Lei 11.540/2007 e regulamentado pelo Decreto 6.938/2009. Tem como objetivo financiar a inovação e o desenvolvimento científico e tecnológico, com vistas a promover o desenvolvimento econômico e social do país.

Considerando esse objetivo, é possível inferir que o problema que está sendo atacado é o nível de recursos para financiamento à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico, abaixo do socialmente ótimo, o que exige, assim, a intervenção do Estado.

Histórico dos benefícios concedidos e dos custos de oportunidade

A análise dos valores acumulados no tempo, conforme a tabela a seguir, ajuda a entender melhor o custo total e as eventuais oscilações nos valores dos subsídios. De 2008 a 2020, os benefícios creditícios acumulados somaram R\$ 3,9 bilhões a valores de dezembro de 2020, o que significa que, apesar de períodos de altas e baixas no valor do benefício, a política tende a implicar, de fato, subsídios implícitos para a União. Os benefícios resultam, basicamente, da diferença entre o custo de oportunidade incorrido pelo Tesouro Nacional ao pagar juros dos títulos emitidos e as taxas cobradas dos beneficiários (inicialmente a Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP e atualmente a Taxa de Longo Prazo – TLP).

Os valores dos benefícios creditícios do FNDCT apresentam oscilação significativa de 2014 em diante. Análise pormenorizada realizada pela Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (Secap) e enviada anualmente ao TCU revela, entretanto, que as grandes variações tendem a ser fruto de eventos contábeis, como reconhecimentos de prejuízos e de receitas. Por exemplo, em 2014, uma mudança no plano de contas instituído pelo Tesouro Nacional levou à contabilização de uma grande parte de ativos associados a empréstimos, o que elevou o patrimônio líquido efetivo do Fundo e, por consequência, diminuiu o valor do benefício creditício. O desempenho do Fundo pode ser tão alto que o benefício creditício estimado se torna negativo, ou seja, o crescimento do patrimônio líquido supera o custo de oportunidade.

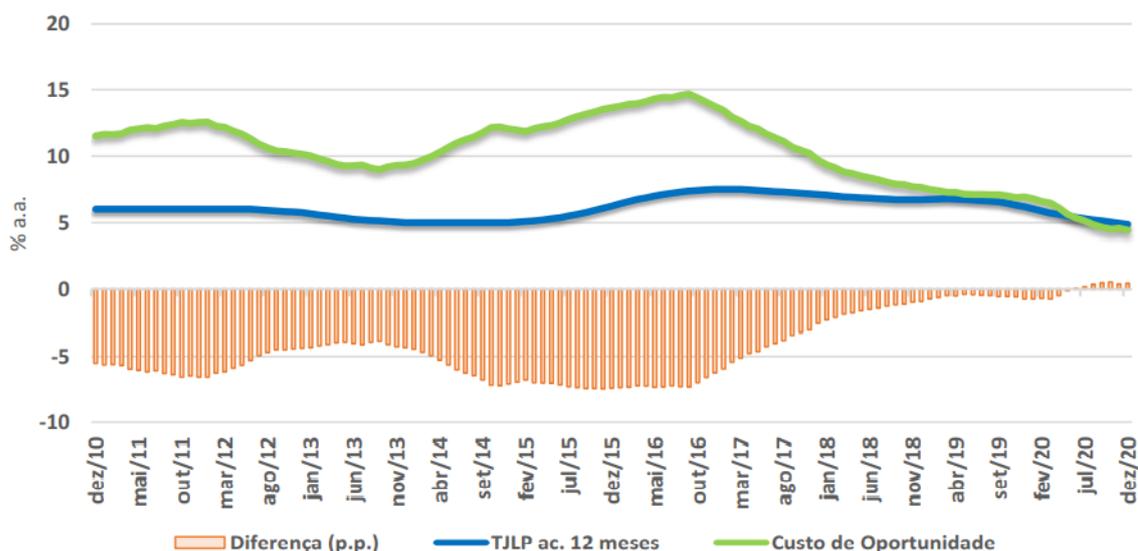
Benefícios Creditícios do FNDCT		
R\$ milhões de dezembro de 2020		
<u>Ano</u>	<u>Valor</u>	<u>Valor</u>
2008	674,2	674,2
2009	421,2	1.095,4
2010	256,6	1.352,0
2011	529,7	1.881,7
2012	560,0	2.441,7
2013	1.440,4	3.882,1
2014	-	- 1.742,9
2015	1.982,9	240,0
2016	433,9	673,9
2017	5.474,8	6.148,7
2018	22,9	6.171,6
2019	-	2.834,9
2020	1.056,5	3.891,4

Fonte: DBFC. Elaboração: Secap/ME.

Em 2020, o valor do benefício correspondente ao FNDCT, de R\$ 1.056,5 milhões, foi relativamente baixo em comparação com os demais programas e fundos, que totalizaram R\$ 25.962 milhões no mesmo ano. A participação do FNDCT representou 4,1% deste total.

Com relação aos resultados reportados para os benefícios creditícios, cabe ressaltar que sua origem se dá nas despesas financeiras operacionalizadas mediante a ação orçamentária ‘0A37 - Financiamento de projetos de desenvolvimento tecnológico de empresas’, sob a forma de empréstimo à Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), que assume o risco integral das operações de crédito. Conforme o § 2º do art. 12 da Lei 11.540/2007, destacam-se, entre as condições financeiras determinadas, os juros remuneratórios equivalentes à TJLP, recolhidos semestralmente, sendo as demais condições especificadas em regulamento. Comparado com o custo de oportunidade do Tesouro Nacional, medido pelo Custo Médio de Emissão da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna (acumulada em doze meses), a TJLP passou a maior parte do histórico abaixo desse nível, conforme demonstrado no gráfico a seguir.

Remuneração dos empréstimos à Finep contra custo de oportunidade do TN (acumulado em doze meses)



Fonte: BNDES e Tesouro Nacional. Elaboração: Secap/ME

Pelo gráfico anterior, verifica-se que o custo de oportunidade se situou acima dos 10% a.a. pela maior parte do período entre 2010 e 2017, apresentando queda a partir de 2016, chegando

ao nível de 5% a.a. ao final de 2020, seguindo a direção das taxas de juros da economia. A TJLP, por sua vez, que se situava ao redor de 6% a.a. até 2015, se elevou para 7,5% a.a. e permaneceu relativamente estável até diminuir a partir de 2020.

Ressalta-se que o diferencial entre as duas taxas oscilou em torno de 4 p.p. a 7 p.p. até o ano de 2017, quando iniciou-se um processo de convergência, fruto da alteração metodológica na determinação da TJLP, por meio da Resolução-CMN 4.645/2018, que passou a ser mais aderente aos prêmios de risco cobrados nos títulos públicos atrelados à inflação, em particular a NTN-B. O diferencial de remuneração do Fundo nas operações de empréstimos concedidos à Finep (que, por sua vez, financia o mutuário final ou repassa os recursos a outros agentes financeiros) é uma forma de medir um subsídio implícito diretamente relacionado com as operações reembolsáveis, pois indica o “prejuízo econômico” incorrido pelo Fundo, em prol da consecução da política pública nos parâmetros previstos, tendo em mente o custo econômico dos recursos públicos aplicados.

A tabela a seguir apresenta a distribuição geográfica em termos percentuais dos benefícios creditícios e da equalização financeira.

O art. 165, § 6º, da Constituição Federal exige a demonstração dos efeitos decorrentes dos benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia sobre receitas e despesas, considerando os impactos nas regiões brasileiras, uma vez que são instrumentos também expressamente previstos no art. 43, § 2º, c/c o art. 3º, inciso III, da Carta Magna, para redução das desigualdades regionais.

Assim, no que concerne à regionalização dos benefícios concedidos pelo FNDCT, os números demonstram que a distribuição seguiu o mesmo padrão dos demais benefícios, com maior participação da região Sudeste, concentrando 56,2% do total dos benefícios, seguida da região Sul, com 33,5%, enquanto as regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte tiveram participações bem inferiores, respectivamente, de 2,7%, 6,6% e 1,0%.

Distribuição geográfica dos benefícios creditícios e da equalização financeira

Ano	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sul	Sudeste	Total
2010	0,0%	16,1%	2,9%	34,2%	46,9%	100%
2011	0,6%	15,4%	3,6%	37,1%	43,4%	100%
2012	0,3%	9,6%	0,0%	35,6%	54,5%	100%
2013	5,3%	6,5%	0,0%	16,1%	72,0%	100%
2014	2,8%	6,0%	0,3%	23,1%	67,8%	100%
2015	3,6%	3,5%	0,0%	29,7%	63,2%	100%
2016	2,6%	7,4%	0,2%	33,9%	56,0%	100%
2017	3,0%	4,1%	0,0%	26,8%	66,1%	100%
2018	3,1%	7,5%	0,0%	31,5%	57,9%	100%
2019	3,5%	6,8%	1,9%	50,8%	37,0%	100%
2020	2,5%	3,9%	0,7%	57,2%	35,7%	100%
2021	0,0%	3,3%	6,9%	43,1%	46,8%	100%
Total	2,7%	6,6%	1,0%	33,5%	56,2%	100%

Fonte: Secap/ME

Impactos

Os resultados encontrados para o impacto do FNDCT sobre os esforços inovativos foram mistos, com tendência à frequência maior de resultados positivos (entre 60% e 80%).

Frente aos resultados mistos encontrados pelos estudos que avaliam o efeito de incentivos públicos sobre o gasto em P&D privado, no Brasil e no mundo, a avaliação do ME apresenta alguns pontos a serem investigados em futuras avaliações de impacto ou no Modelo de Avaliação Global (MAG) do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), de acordo com a disponibilidade de dados, de forma a obter evidências sobre quais características ou circunstâncias favorecem o efeito adicionalidade entre gastos em P&D públicos e privados. Desta forma, pode-se

aprimorar o desenho e direcionamento dos incentivos voltados ao desenvolvimento da ciência, tecnologia e inovação.

Considerações finais e recomendações

Como nos demais fundos e programas, a distribuição dos recursos do FNDCT privilegia as regiões Sudeste e Sul e as médias e grandes empresas. No entanto, o objetivo constitucional de que os benefícios ajudem na melhoria da desigualdade regional é conflitante com a busca de eficiência na alocação dos recursos.

Ademais, o Ministério da Economia ressaltou que a atuação dos órgãos de controle, em especial TCU e CGU, indicou ações voltadas à melhoria do desenho e à implementação das políticas financiadas por recursos do Fundo, com destaque para:

- a elaboração de uma estratégia nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação de longo prazo;
- o estabelecimento de critérios de priorização de programas e projetos apoiados pelo Fundo;
- que os recursos recebidos do FNDCT, enquanto não repassados aos tomadores finais no prazo de trinta dias, ou os recursos da Finep decorrentes das amortizações antecipadas efetuadas pelas empresas beneficiárias dos empréstimos sejam remunerados ao Fundo pela Taxa Selic;
- a avaliação da pertinência do atual modelo de concentração de recursos em ações transversais em detrimento das ações verticais associadas aos fundos setoriais;
- a existência de limites proporcionais e isonômicos de contribuição dos fundos setoriais para as ações transversais e para o pagamento de despesas operacionais;
- a avaliação da pertinência de manutenção da TJLP como taxa de remuneração do FNDCT à Finep;
- a manutenção de um valor de *spread* condizente com as médias do mercado de crédito direcionado.

Enfim, espera-se que o FNDCT evolua de forma a melhorar o impacto gerado por seus gastos. Apesar de depender de mais estudos para se estimar e aprimorar seus benefícios, em geral, os dados observados indicam um desempenho satisfatório do Fundo.

2.3.5.3. Regionalização dos Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios

O art. 165, § 6º, da Constituição Federal exige a demonstração dos efeitos decorrentes dos benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia sobre receitas e despesas, considerando os impactos nas regiões brasileiras, uma vez que são instrumentos também expressamente previstos no art. 43, § 2º, c/c o art. 3º, inciso III, da Carta Magna, para redução das desigualdades regionais.

No que concerne à regionalização das renúncias de receitas federais em 2021, conforme a tabela a seguir, os números estimados demonstram, assim como em anos anteriores, a maior participação da região Sudeste, concentrando 43,9% do total desses benefícios, enquanto as regiões Sul e Centro-Oeste tiveram os menores percentuais – 13,6% e 10,1%, respectivamente.

Merece destaque o percentual da Região Norte, que historicamente apresenta reduzida participação no volume total das renúncias, mas que em 2021 alcançou 18,6% do montante global, abaixo apenas do Sudeste. O motivo decorreu do crescimento das projeções dos benefícios tributários referentes à Zona Franca de Manaus, tendo em vista, principalmente, a elevação da taxa de câmbio.

Renúncias de Receitas Federais – Regionalização – 2021

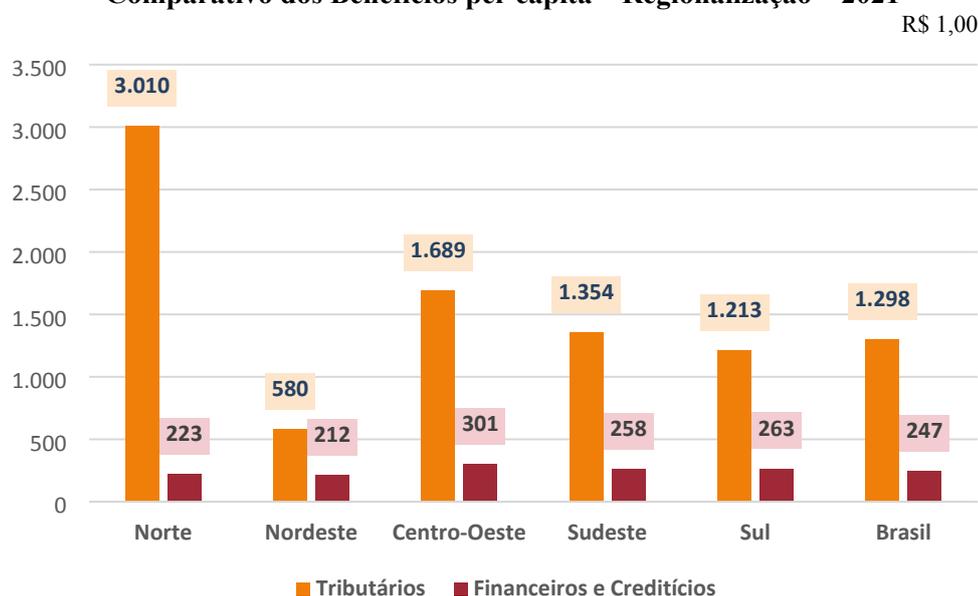
R\$ milhões

Benefícios		Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Brasil
Tributários	Valores absolutos	56.911	33.456	28.223	121.366	36.878	276.833
	Valores relativos	20,6%	12,1%	10,2%	43,8%	13,3%	100,0%
Financeiros e Creditícios	Valores absolutos	4.215	12.209	5.026	23.156	8.005	52.611
	Valores relativos	8,0%	23,2%	9,6%	44,0%	15,2%	100,0%
Totais	Valores absolutos	61.126	45.665	33.250	144.522	44.883	329.444
	Valores relativos	18,6%	13,9%	10,1%	43,9%	13,6%	100,0%

Fontes: Secap e RFB.

Para fins de análise mais acurada, convém considerar os quantitativos populacionais das regiões brasileiras. O gráfico seguinte apresenta os valores *per capita* para cada região e a média do Brasil. Os números concernentes aos benefícios financeiros e creditícios, que envolvem financiamento direcionado pelas agências oficiais, demonstram distribuição relativamente equilibrada entre as regiões. Em relação aos gastos tributários, o menor valor coube ao Nordeste, ficando abaixo da metade da média nacional. Por sua vez, a Região Norte se destacou como maior beneficiada em termos *per capita* (2,31 vezes o valor médio nacional).

Comparativo dos Benefícios per capita – Regionalização – 2021



Fontes: Secap, RFB e IBGE.

Considerando-se exclusivamente os benefícios tributários de natureza social, ou seja, associados às funções Assistência Social, Cultura, Desporto e Lazer, Direitos da Cidadania, Educação, Habitação, Saneamento e Saúde, as regiões Norte e Nordeste ficaram com os menores gastos *per capita*. Os respectivos valores observados em 2021 foram, em ordem decrescente: Sudeste, R\$ 994; Centro-Oeste, R\$ 767; Sul, R\$ 663; Nordeste, R\$ 270; e Norte, R\$ 213. Assim, verifica-se forte concentração desses gastos indiretos no Sudeste e no Centro-Oeste, em detrimento das regiões Norte e Nordeste, que historicamente apresentam os piores indicadores econômicos e sociais do país.

Dessa forma, a distribuição por natureza social dos benefícios tributários indica efeito contrário dessas renúncias fiscais na redução das disparidades regionais e sociais. Além disso, considerando todas as naturezas de gastos tributários, incluindo-se a econômica, a região Nordeste, detentora dos piores indicadores socioeconômicos, ainda recebe o menor valor *per capita* do país.

2.3.5.4. Empréstimos e Financiamentos com recursos do Orçamento da União

A Lei Complementar 101/2000 prescreve no parágrafo único do art. 49 que a prestação de contas da União deverá conter demonstrativos do Tesouro e das agências financeiras oficiais de fomento com a especificação dos empréstimos e financiamentos concedidos com recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e avaliação do impacto fiscal das suas atividades.

Para efeito desta seção, a Instrução Normativa-TCU 79/2018, em seu art. 5º, inciso II, parágrafo único, considera impacto fiscal:

(...) o montante líquido entre os valores repassados pelo Tesouro Nacional para fundos e programas para o custeio de empréstimos e financiamentos concedidos com recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social, realizados por Instituições Financeiras Oficiais de Fomento, e os valores restituídos ao Tesouro no exercício decorrentes dessas operações, sob o regime de caixa.

Os valores aqui apresentados diferem dos benefícios creditícios (implícitos) contidos na seção “2.3.5.2 Benefícios Financeiros e Creditícios”, que seguem metodologia descrita na Portaria-MF 379/2006, alterada pela Portaria-MF 57/2013, que usa o critério de custo de oportunidade.

Em 2021, o Tesouro Nacional repassou às agências financeiras um total de R\$ 25.309,67 milhões e recebeu R\$ 8.290,82 milhões, resultando na despesa líquida de R\$ 17.018,85 milhões.

A tabela a seguir apresenta os valores repassados pelo Tesouro Nacional às instituições financeiras e os respectivos reembolsos dos empréstimos/financiamentos discriminados por fundo/programa com recursos do Orçamento da União em 2021, com base no regime de caixa.

Despesas com recursos do Tesouro Nacional em 2021

R\$ milhões

Agência de Fomento	Fundo/Programa	Repasses (A)	Restituições (B)	Montante Líquido (A – B)
Basa	FNO	3.244,00	0,00	3.244,00
BB	FCO	3.244,26	0,00	3.244,26
BB	FDA	187,83	54,64	133,19
BB	FDCO	0,00	63,02	-63,02
BB	FDNE	502,83	299,81	203,02
BB	FMM	0,00	1.426,87	-1.426,87
BB	FTRA	100,00	105,88	-5,88
BB	Funcafé	194,97	150,79	44,18
BB	Proex	896,71	651,50	245,21
BB	Pronaf	32,50	50,93	-18,43
BNB	FNE	9.732,75	0,00	9.732,75
BNDES	Progamas Agro	1.056,52	2,61	1.053,91
BNDES	Pronaf	456,61	0,00	456,61
BNDES	PSI	302,54	0,98	301,56
BNDES	Pronamp	5,95	0,00	5,95
BNDES	Revitaliza	0,02	0,00	0,02
BNDES	PGA	152,24	0,00	152,24
BNDES	Cerealistas	0,33	0,00	0,33
Caixa	PNAFM	47,36	0,00	47,36
Finep	FNDCT	800,00	884,22	-84,22
Finep	Funttel	184,29	109,55	74,74
FNDE	Fies	4.167,96	4.490,02	-322,06
Total		25.309,67	8.290,82	17.018,85

Fonte: PCPR 2021 – Seção 2.4.

Estes empréstimos e financiamentos são custeados com recursos do Orçamento da União, geridos pelo Tesouro Nacional e administrados pelas seguintes agências: Banco da Amazônia S/A (Basa); Banco do Brasil S/A (BB); Banco do Nordeste do Brasil S/A (BNB); Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); Caixa Econômica Federal (Caixa); Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Estas agências administram diversos programas e fundos:

- Programa Cerealistas;
- FCO – Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste;
- FDA – Fundo de Desenvolvimento da Amazônia;
- FDCO - Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste;
- FDNE – Fundo de Desenvolvimento do Nordeste;
- Fies – Fundo de Financiamento Estudantil;
- FMM – Fundo da Marinha Mercante;
- FNDCT – Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico;
- FNE – Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste;
- FNO – Fundo Constitucional de Financiamento do Norte;
- FTRA – Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra;
- Funcafé – Fundo de Defesa da Economia Cafeeira;
- Funttel – Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações;
- PGA – Programa para construção e ampliação de armazéns;
- PNAFM – Programa Nacional de Apoio à Modernização Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros;
- FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador;
- Proex – Programa de Financiamento às Exportações;
- Programas de apoio à agropecuária;
- Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar;
- Pronamp – Financiamento dos médios produtores rurais;
- PSI – Programa de Sustentação do Investimento;
- Revitaliza – Financia ações voltadas para a revitalização de empresas.

Para efeito de comparação, o valor líquido de R\$ 17.018,85 milhões do impacto fiscal em 2021 corresponde a 1,08% do total de R\$ 1.579.102,84 milhões da receita primária líquida da União em 2021. Este impacto foi inferior em 34,55% ao de 2020, que foi de R\$ 26.004,24 milhões.

Em 2021, os três fundos constitucionais, FNE, FCO e FNO, corresponderam a 95,3% do total dos subsídios. O Fies, que costumava ficar entre os maiores desembolsos, em 2021 restituiu ao Tesouro mais do que recebeu, gerando não uma despesa, mas uma receita de R\$ 322,06 milhões como resultado da existência de mais contratos antigos que se encontram na fase de pagamento em comparação com os contratos novos que estão na fase de desembolso.

Os dados constam da Prestação de Contas do Presidente da República – PCPR 2021, seção 2.4 – Agências Oficiais de Fomento. Nas Contas de 2021, após diversos alertas em 2019 e 2020, os dados relativos ao Fies foram incluídos na seção 2.4.

2.3.5.5. Benefícios creditícios concedidos pela União ao BNDES

Esta seção analisa a parte dos benefícios creditícios relacionados na seção 2.3.5.2 que foram decorrentes das operações financeiras realizadas com o BNDES. Dada a relevância dessas operações, o Acórdão 3.071/2012-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Aroldo Cedraz, determinou que na Prestação de Contas do Presidente da República sejam destacados, para os benefícios concedidos, os valores relativos ao exercício analisado e as projeções para os quatro exercícios seguintes.

Os benefícios decorrentes dessas operações resultam da diferença entre o custo incorrido pelo Tesouro Nacional na captação dos recursos repassados ao BNDES e o rendimento que o Tesouro obtém em face dos empréstimos concedidos ao BNDES. Isso ocorre em razão de as taxas de remuneração dos contratos de empréstimos do Tesouro para o BNDES serem inferiores às praticadas pelo mercado para a aquisição dos títulos do Tesouro Nacional.

Os benefícios creditícios decorrentes das operações realizadas por meio dos empréstimos da União ao BNDES, conforme apresentados na seção 2.3.5.2 deste Relatório, totalizaram R\$ 1.996 milhões em 2021, correspondendo a 3,8% do total de R\$ 52.611 milhões dos benefícios financeiros e creditícios referentes a todas as agências de fomento em 2021, apurados segundo o critério do custo de oportunidade. Em termos absolutos, estes subsídios apresentaram elevação como decorrência do aumento do custo da emissão dos títulos do Tesouro, seguindo a política monetária de combate à inflação. A tabela a seguir apresenta a comparação entre 2020 e 2021.

Benefícios administrados pelo BNDES

R\$ milhões

Ano	Subsídio
2020	1.504
2021	1.996
Var 2020-2021	33%

Fonte: Secap.

A tabela a seguir apresenta as estimativas dos benefícios futuros relativos aos contratos ativos ao longo de toda a sua duração, destacando os quatro anos seguintes. A tabela apresenta as projeções feitas entre 2018 e 2021. Como as projeções se referem a vários anos futuros, os montantes apresentados somam os valores presentes de cada parcela, utilizando as taxas de juros projetadas para os anos seguintes às datas de cada projeção. Com o aperto da política monetária para combater a inflação, a queda nas projeções observada até 2020 foi revertida em 2021.

Valor presente dos benefícios concedidos por meio do BNDES

R\$ milhões

	2018	2019	2020	2021	Variação 2020-2021
Total	32.172	16.216	11.391	13.445	18,0%
Próximos quatro anos	10.963	6.898	3.082	8.630	180,0%

Fonte: Nota Técnica SEI 9599/2022/ME.

A tabela a seguir detalha estes valores e acrescenta as projeções dos saldos iniciais dos totais emprestados. Os montantes são projetados em valores correntes. Os totais dos subsídios dos quatro anos são ligeiramente superiores aos da tabela anterior, que apresenta totais deflacionados. Os saldos iniciais projetados caíram sucessivamente ao longo dos anos. As projeções elaboradas para o total dos benefícios reduziram-se até 2020, tanto pela redução nas estimativas de valores a serem emprestados quanto pela redução da diferença entre as taxas de captação do Tesouro Nacional e as dos empréstimos concedidos pelo BNDES.

As projeções feitas em 2021 mantêm a redução dos saldos iniciais dos empréstimos, mas aumentam as projeções dos subsídios em função de aumento nas projeções dos custos financeiros como decorrência do aperto monetário para combater a inflação.

Saldos e benefícios nominais projetados para os próximos quatro anos

R\$ milhões

Ano	2018		2019		2020		2021	
	Saldo inicial	Subsídio	Saldo inicial	Subsídio	Saldo inicial	Subsídio	Saldo	Subsídio
2019	266.635	2.328						
2020	259.017	3.162	158.626	2.084				
2021	250.915	3.808	150.598	1.562	151.378	529		
2022	242.548	4.130	143.071	2.173	142.727	521	95.937	3.924
2023			135.556	2.188	135.130	946	90.477	2.963
2024					127.582	1.509	85.432	1.873
2025							80.403	1.699

Fonte: Nota Técnica SEI 9599/2022/ME e Contas dos anos anteriores.

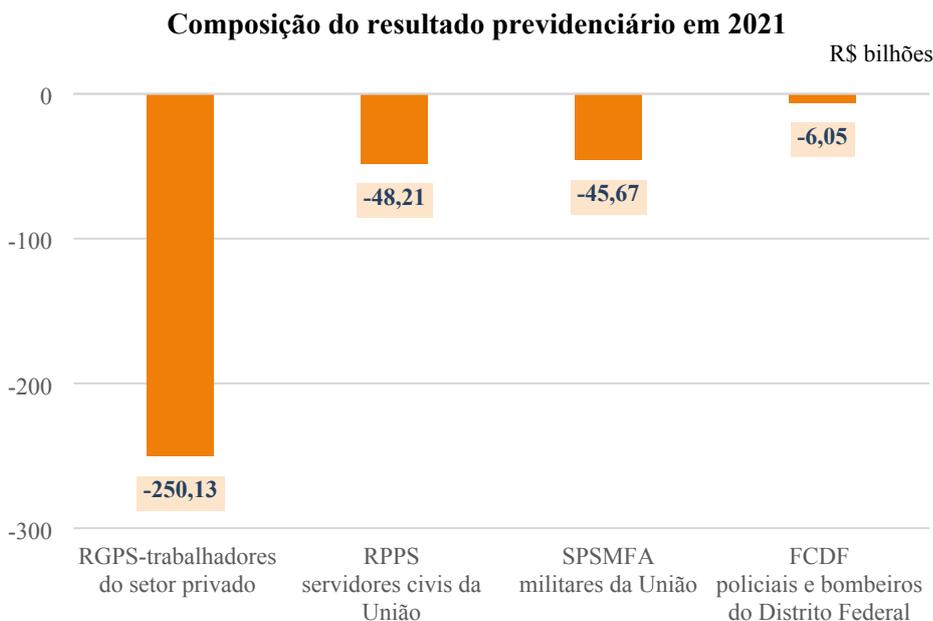
Entre 2008 e 2014, o Tesouro Nacional repassou ao BNDES R\$ 440,8 bilhões, a valores correntes. Desde 2015, foram devolvidos R\$ 472 bilhões, sendo R\$ 67,5 bilhões em 2021. Com os juros devidos, ainda faltam R\$ 130 bilhões a serem devolvidos.

2.3.6. Resultado dos Regimes de Previdência Pública

A presente seção refere-se aos resultados dos regimes de previdência mantidos pela União. Trata-se do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que atende aos trabalhadores urbanos e rurais do setor privado; o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), relativo aos servidores federais civis; e o Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA).

A União também é responsável pela previdência dos servidores da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, por intermédio do fundo de natureza federal (Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF) previsto no rol de competências materiais exclusivas da União (art. 21, inciso XIV, da Constituição Federal), assim como da previdência dos servidores dos ex-Territórios dos Estados do Amapá e Roraima, por força do art. 31 da Emenda Constitucional 19/1998. A EC 98/2017 promoveu alterações no dispositivo, no sentido de prever a inclusão, em quadro em extinção da administração pública federal, de servidor público, de integrante da carreira de policial, civil ou militar, e de pessoa que haja mantido relação ou vínculo funcional, empregatício, estatutário ou de trabalho com a administração pública dos ex-Territórios mencionados, inclusive suas prefeituras, na fase de instalação dessas unidades federadas.

A análise dos regimes de previdência e de proteção social das Forças Armadas justifica-se por seu elevado montante financeiro, tendo apresentado, conjuntamente, déficit de R\$ 350,05 bilhões em 2021. Esse valor equivale à diferença entre as receitas arrecadadas, de R\$ 511,6 bilhões, e as despesas empenhadas, que chegaram a R\$ 861,7 bilhões, o que representa um déficit 12% menor que o observado em 2020. O gráfico a seguir indica a composição do déficit previdenciário em 2021.



Fonte: RREO (dez/2021).

Pela distribuição, 71,5% do déficit previdenciário (R\$ 250,13 bilhões) concentra-se no RGPS, enquanto 28,5% do déficit (R\$ 99,93 bilhões) se refere a benefícios previdenciários do setor público a cargo da União, assim distribuídos: i) 48%, ao RPPS-civil federal e previdência dos ex-Territórios de Amapá e Roraima); ii) 46%, ao SPSMFA; e iii) 6%, ao FCDF.

O resultado previdenciário de 2021 corresponde ao primeiro ano em que as contas da previdência apresentam melhora, em relação ao ano anterior, após nove anos de aumentos sucessivos do déficit da Previdência. O déficit em 2011 era de R\$ 138,6 bilhões, já em números atualizados pelo IPCA, e subiu ininterruptamente, a uma taxa média de 14,5% ao ano, até atingir o ápice de R\$ 399,5 bilhões em 2020.

Mesmo com o relativo alívio do saldo negativo em 2021, nota-se que, nos dez últimos exercícios (de 2012 a 2021), o déficit previdenciário cresceu a uma média anual de 7,1%. No mesmo período, a despesa não previdenciária da União apresentou crescimento bem menos acentuado, de 1,1% ao ano (ressalvando-se as despesas extraordinárias de combate à pandemia em 2020), ao passo que o PIB brasileiro teve incremento médio de 0,2% ao ano. Nesse cenário, o déficit previdenciário constitui quantia cada vez mais vultosa, quando comparada com as demais obrigações governamentais.

Em particular, o melhor resultado em 2021 decorreu do controle das despesas previdenciárias, que tiveram queda real, conjugado com o bom desempenho das receitas previdenciárias. As despesas caíram 4,0% na comparação com o ano anterior, e a receita elevou-se em 2,7% no mesmo período. Decompondo-se os regimes em seus elementos constitutivos, verifica-se que o crescimento dos gastos foi maior nos regimes de previdência dos servidores civis da União (aumento de 3,5%) e dos trabalhadores urbanos (alta de 2,9%). Além disso, em 2021, 53,4% de todas as despesas primárias do governo central destinaram-se aos regimes públicos de previdência (R\$ 767,8 bilhões de um total de R\$ 1.441,8 bilhões).

Os números apurados em 2021 já refletem, em alguma medida, as novas regras aprovadas em virtude da EC 103/2019 (Reforma da Previdência), que alterou os parâmetros para a obtenção e fruição de benefícios previdenciários, e da Lei 13.954/2019, que incidiu sobre o regime jurídico das pensões militares. A arrecadação do sistema de proteção social dos militares (SPSMFA) atingiu em 2021 o valor mais alto registrado nos últimos dez anos, ao passo que as despesas do sistema de proteção social dos militares, assim como as despesas do regime próprio dos servidores civis, apresentaram queda.

De qualquer forma, os efeitos positivos para as contas públicas advindos da reforma serão auferidos crescentemente nos próximos anos, sendo certo que, como assinalou o ministro Bruno Dantas no voto condutor do Acórdão 2.451/2019-TCU-Plenário, “o assunto previdência será, por anos, por décadas, objeto de discussão e debates na busca de sua sustentabilidade financeira em equilíbrio com a proteção aos beneficiários”.

Metodologia

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) elenca a previdência social como um dos direitos sociais assegurados. Em capítulo próprio, o texto constitucional dispõe que a previdência, juntamente com a saúde e a assistência, será provida mediante um conjunto integrado de ações, denominado de seguridade social, a qual se fundamenta em princípios como a universalidade, a equidade e a equivalência de benefícios a populações urbanas e rurais. Ademais, a previdência social possui caráter contributivo e é de filiação obrigatória, devendo ser preservados o equilíbrio financeiro e o atuarial.

As análises a seguir diferenciam, no RGPS, as condições dos trabalhadores urbanos das dos rurais, considerando que a aposentadoria rural tem regras próprias de concessão. Da mesma forma, os resultados dos servidores civis da União, no RPPS, são distinguidos dos apurados no Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas, e dos servidores da segurança pública do Distrito Federal atendidos pelo FCDF.

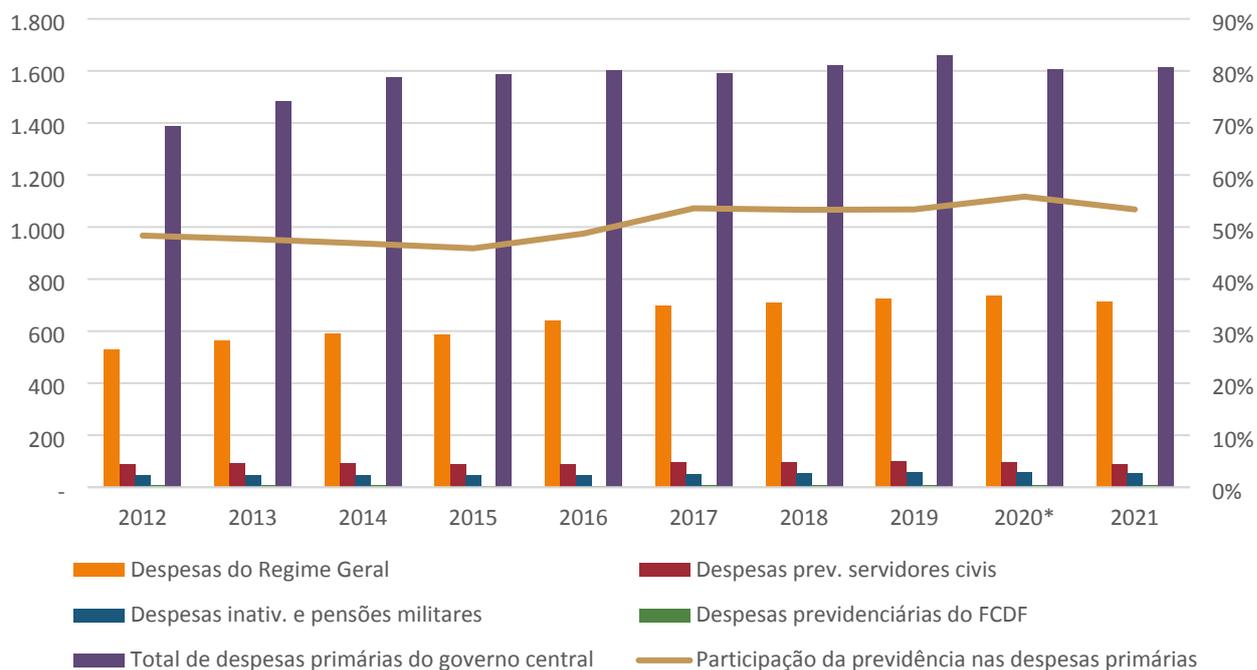
Os dados informados nesta seção foram obtidos dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO), dos Relatórios do Tesouro Nacional (RTN), dos Boletins Estatísticos da Previdência Social (BEPS) e das projeções presentes no Anexo V à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2022. Especificamente quanto ao resultado dos regimes previdenciários, os dados foram obtidos do RREO; adotou-se o critério das receitas e despesas executadas – no caso das despesas, essa variável equivale à soma das despesas liquidadas com os restos a pagar não processados. A única exceção são os subtotais das modalidades urbana e rural – nesse caso, os números apresentados foram obtidos no RTN, que utiliza o critério de caixa. Portanto, os valores apresentados para a aposentadoria urbana e rural não são comparáveis com os demais dados, já que sua apuração se deu de forma distinta. Todos os valores anteriores a 2021 foram corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Resultados e impacto nas contas públicas

O gráfico seguinte apresenta a trajetória das despesas previdenciárias, comparadas à evolução de todos os gastos primários do governo. Ressalte-se que, no total das despesas primárias da União em 2020, já se encontra subtraído o montante de R\$ 540,2 bilhões, relativo aos gastos incorridos no combate ao Coronavírus. Trata-se de evento não recorrente que ensejou despesa vultosa, excluída dos dados a seguir para que não haja distorção do peso dos gastos previdenciários na despesa governamental ao longo da série histórica.

Proporção das despesas previdenciárias em relação às despesas primárias do Governo Central

R\$ bilhões



Fonte: RREO (dez/2021) e RTN (dez/2021).

*Nota: nos dados do total de despesas primárias do Governo Central e participação da previdência nas despesas primárias de 2020, foi subtraído do total o montante de R\$ 540,2 bilhões, relativo à despesa empenhada no combate ao Coronavírus.

O gráfico revela que a despesa primária total da União em 2021 manteve-se próxima ao nível registrado nos últimos oito anos – a despesa total em 2021 foi inferior, por exemplo, à de 2018. Quanto aos regimes de previdência da União, as despesas com a previdência de servidores civis e militares tiveram queda real em 2021. Os gastos do RGPS, com trabalhadores do setor privado, também tiveram um decréscimo em 2021, com variação de -3,4% em relação ao exercício de 2020. Como resultado, a participação da despesa previdenciária no total das despesas primárias também caiu, chegando a 53,4% do total das despesas – com isso, a proporção das despesas com Previdência convergiu para o nível observado desde 2017, embora ainda se mantenha em patamar mais elevado que o do período 2012-2016.

Nota-se que, desde 2017, mais da metade de todos os gastos primários do governo federal teve como destino os regimes de previdência.

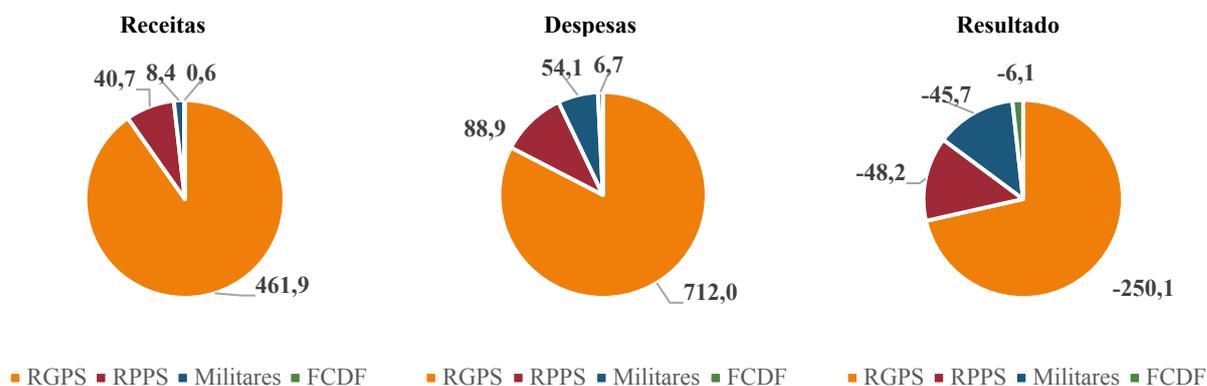
Levando-se em conta a restrição imposta pelo Novo Regime Fiscal, que limita a despesa total ao patamar do ano anterior corrigida pela taxa de inflação (IPCA), e o crescimento projetado dos gastos previdenciários, conclui-se que a tendência é de se manter o achatamento das demais despesas públicas, com potenciais consequências negativas para a qualidade e extensão dos serviços públicos prestados pela União.

Essa dinâmica é reforçada pelas projeções do Anexo de Riscos Fiscais, apresentadas no Anexo V à LDO de 2022. Com fulcro nas dinâmicas demográficas esperadas, e caso seja mantido o salário-mínimo como parâmetro básico dos benefícios, espera-se que os gastos previdenciários continuem a responder por cerca de 50% da despesa primária da União nos próximos três anos. Infere-se que a expansão das demais políticas públicas depende de maior controle dos gastos previdenciários, a exemplo das medidas previstas na Emenda Constitucional 103/2019 (Reforma da Previdência) e na Lei 13.846/2019.

A análise gráfica também permite concluir que o crescimento das despesas do RGPS tem sido mais acelerado que o do RPPS. De fato, em termos reais, os gastos do RPPS tiveram variação de -0,78% (ou seja, queda real das despesas) desde 2012, enquanto o RGPS cresceu 34,56% nesse período.

Os três gráficos abaixo contemplam a distribuição de receitas e despesas e o resultado dos regimes previdenciários mantidos pela União, em 2021. No que diz respeito às receitas, a fatia do Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA) e do FCDF (servidores da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal) praticamente não pode ser identificada graficamente, devido à baixa arrecadação proveniente desses regimes.

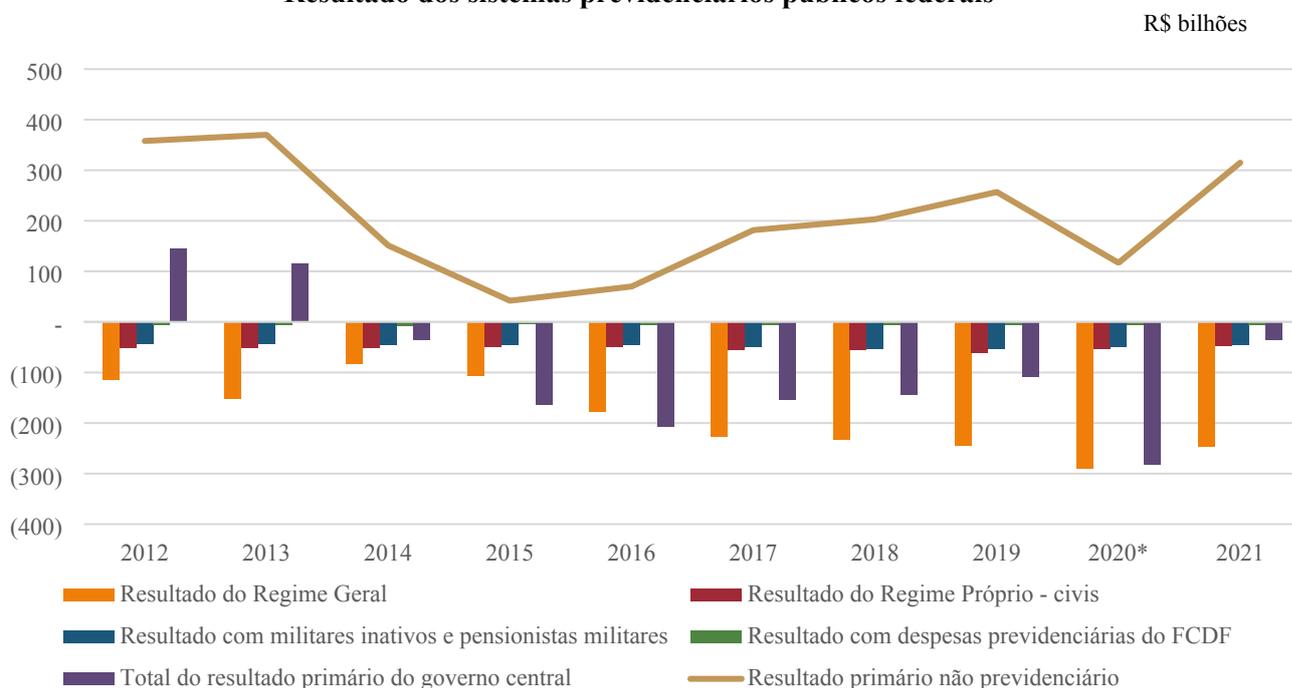
Distribuição de receitas, despesas e resultado dos regimes previdenciários federais em 2021
R\$ bilhões



Fonte: RREO (dez/2021) e BEPS (dez/2021).

O gráfico seguinte aborda o resultado financeiro (diferença entre receitas e despesas) dos regimes previdenciários, corrigido pela inflação, e seu impacto nas contas do Governo Central, excluía a despesa de R\$ 540,2 bilhões para o combate ao Coronavírus em 2020:

Resultado dos sistemas previdenciários públicos federais



Fonte: RREO (dez/2021), BEPS (dez/2021) e RTN (dez/2021).

Nota: nos dados do resultado primário não previdenciário de 2020, foi subtraído o montante de R\$ 540,2 bilhões, relativo à despesa empenhada no combate ao Coronavírus.

O resultado primário do Governo Central, que foi positivo de 2009 a 2013, passou a apresentar déficits sucessivos desde 2014. É de se registrar que o resultado de 2021 foi o melhor desde 2013 – o déficit primário de 2021 foi 85% menor que a média do período 2014-2020. Não obstante, os seguidos déficits primários possuem impacto direto no aumento da dívida pública federal e no agravamento das condições de financiamento e do ambiente macroeconômico.

A curva contínua do gráfico demonstra o resultado primário do Governo Central sem considerar os regimes de previdência. Nota-se que esse resultado primário não previdenciário foi positivo em todo o período. Ou seja, o Governo Central tem conduzido, nos últimos anos, estratégia geral de contenção dos gastos não previdenciários. Esse esforço, no entanto, não foi suficiente para impedir que o resultado primário global fosse negativo, influenciado pelo agravamento das contas da Previdência.

Resultado do Regime Próprio de Previdência Social e do Sistema de Proteção Social das Forças Armadas

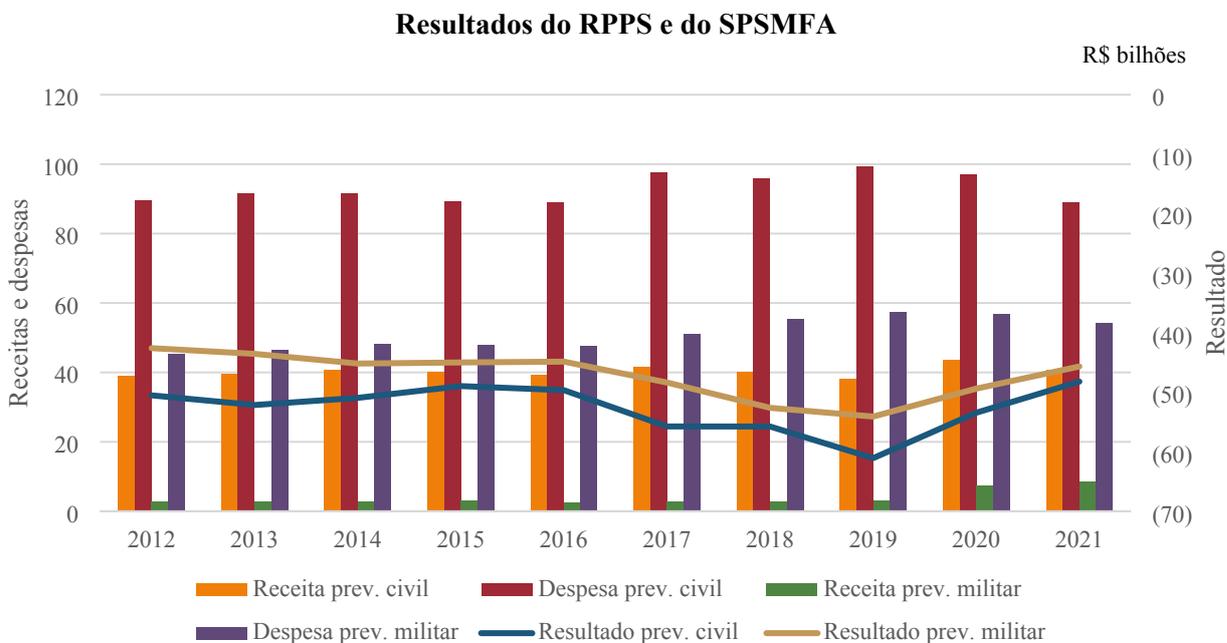
O RPPS-Civil compreende benefícios pagos a servidores civis da União e a seus dependentes, de forma similar ao Sistema de Proteção Social das Forças Armadas e seus benefícios, direcionados a militares inativos, pensionistas e dependentes.

Nos últimos anos, foram alterados os dispositivos constitucionais e legais que regem ambos os regimes, afetando as regras de aposentadoria, pensão e proventos da inatividade de servidores civis e militares, com o fito de buscar melhores resultados financeiros no futuro.

A diferença entre os regimes é que o RPPS-civil é mantido por contribuições previdenciárias dos servidores ativos, inativos e pensionistas, com alíquotas incidentes sobre a remuneração bruta que variam de 8% a 22%, contribuição patronal da União correspondente ao dobro da contribuição do servidor ativo e, enquanto houver, cobertura do déficit previdenciário mediante aporte financeiro do Tesouro Nacional, podendo a União instituir alíquota extraordinária para cobertura do déficit atuarial consoante o art. 149 da Constituição.

Já o SPSMFA conta com regras de inatividade próprias, oriundas de uma concepção administrativa de aposentadoria, financiada pela União, em decorrência de seu estatuto jurídico (Leis 3.765/1960 e 6.880/1980), além do regime específico de pensões militares.

O gráfico a seguir apresenta os resultados financeiros, corrigidos pela inflação, do RPPS-civis e do SPSMFA (militares da União), desde 2012:



Fonte: BEPS (dez/2021) e RREO (dez/2021).

Os dados de 2021 revelam que as receitas próprias do sistema, provenientes de contribuição patronal e dos servidores, financiam 45,8% dos benefícios no RPPS-civis (aumento de 1 p.p. em relação ao ano anterior).

Em duas décadas, o RPPS-civil federal passou por cinco reformas constitucionais de densa relevância. Deve-se considerar, ainda, que, com a criação do regime de previdência complementar pela Lei 12.618/2012, parte significativa das contribuições dos servidores civis federais passou a ser recolhida para a previdência complementar com redução substancial da contribuição patronal ao regime, com impacto negativo na arrecadação do RPPS-civil. A União possui cerca de 658 mil servidores civis ativos, sendo que aproximadamente 105 mil são vinculados à previdência complementar do setor público federal (Funpresp-EXE, Funpresp-LEG e Funpresp-JUD).

Apesar do impacto negativo da previdência complementar, cujo custo de transição produzirá efeito negativo sobre o resultado do RPPS-civil por longo prazo, com a EC 103/2019, a taxa de cobertura interna das despesas do referido regime subiu de 38% para 46% no período 2019-2021, resultado do aumento substancial da alíquota previdenciária dos servidores civis (de 11% para até 22%) incidente sobre a remuneração bruta de ativos, inativos e pensionistas.

Além disso, as despesas do RPPS-civil apresentaram queda, em termos reais, de 8,2% em 2021, em relação ao ano anterior. Por seu turno, as receitas desse regime tiveram queda real de 6,3%. O resultado do RPPS-civil foi um déficit de R\$ 48,2 bilhões, equivalente a 0,56% do PIB e 4,52% da receita corrente líquida da União (o resultado negativo do RPPS-civil foi 9,8% menor que o de 2020).

O SPSMFA, dos militares da União, caracteriza-se por uma baixa geração de receitas, decorrente do modelo legal adotado. Como as despesas alcançaram patamares significativos (R\$ 54,1 bilhões em 2021, o que representa 6% da despesa previdenciária total da União), tem-se uma reduzida capacidade interna de cobertura: apenas 15,6% das despesas foram custeadas por contribuições de militares. O déficit do regime de previdência militar atingiu R\$ 45,7 bilhões em 2021 (0,5% do PIB e 4,3% da receita corrente líquida da União); o resultado negativo foi 7,5% menor que o do ano anterior, descontada a inflação.

Esse resultado já reflete, em parte, a aplicação das novas regras contributivas para a pensão militar aprovadas pela Lei 13.954/2019. Com as alterações introduzidas pela Lei em questão, a taxa de cobertura interna das despesas do SPSMFA subiu de 5% em 2019 para 16% em 2021. As receitas arrecadadas para o custeio das pensões militares passaram de R\$ 2,7 bilhões para R\$ 8,4 bilhões no mesmo período, um aumento de 213%. Enquanto isso, as despesas com pensões cresceram 7%.

Segundo dados do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo federal de 2021, as despesas com aposentadorias, reformas e pensões dos servidores do ex-Território do Amapá custaram à União R\$ 558,13 milhões, sendo R\$ 173,20 milhões pagos com recursos provenientes das contribuições (taxa de cobertura de 31%), enquanto as despesas do ex-Território de Roraima somaram R\$ 414,95 milhões, dos quais R\$ 187,69 milhões foram pagos com recursos das contribuições previdenciárias (taxa de cobertura de 45%). O gasto da União com a previdência dos dois ex-Territórios somou R\$ 611,69 milhões. Apesar da alteração promovida pela EC 98/2017, as taxas de cobertura previdenciárias dos ex-Territórios em 2021 apresentaram melhora em relação ao final de 2017, quando atingiram o patamar de 22% e 25% respectivamente.

No que tange ao regime de previdência dos servidores da segurança pública do Distrito Federal, organizados e mantidos pela União por imperativo constitucional que determina o rol de competências materiais exclusivas da União (art. 21, inciso XIV), o FCDF apresentou déficit previdenciário de 90%, resultado que compromete, cada vez mais, a margem de expansão da despesa com pessoal do setor, tendo em vista o art. 20, inciso I, alínea 'c' da LRF.

Convém ressaltar que a União permanece sem recolher a contribuição patronal dos agentes de segurança pública do Distrito Federal - em especial dos agentes civis -, em descompasso com as regras constitucionais (art. 40, *caput*), o princípio da prudência e os princípios de gestão fiscal voltados para o equilíbrio das contas públicas, com vistas a alcançar não apenas a estabilidade

do sistema, mas, sobretudo, não comprometer os limites de despesa com pessoal do referido setor a cargo da União.

As disfunções do regime de previdência do FCDF e seus reflexos fiscais foram tratados pela primeira vez no Acórdão 1.573/2006-TCU-Plenário (rel. Min. Valmir Campelo), quando se apontou a necessidade de instituir e recolher ao FCDF a contribuição patronal (item 9.4), determinação reiterada pelo item 9.2 do Acórdão 1.316/2009-TCU-Plenário (rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).

A questão foi amplamente discutida na sucessão de embargos de declaração e recursos apreciados pelos Acórdãos 1.633/2016-TCU-Plenário e 2189/2016-TCU-Plenário (rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), Acórdãos 1224/2017-TCU-Plenário e 1890/2017-TCU-Plenário <https://conecta-tcu.apps.tcu.gov.br/tvp/42617992> (rel. Min. Aroldo Cedraz). Por último, o Acórdão 1244/2020-TCU-Plenário (rel. Min. Walton Alencar Rodrigues) determinou que o Ministério da Economia e a Advocacia-Geral da União adotassem as providências administrativas e judiciais necessárias a fim de ultimar o ressarcimento ao FCDF, pelo Governo do Distrito Federal, dos valores das contribuições previdenciárias dos servidores civis e militares da segurança pública distrital, com medidas a serem implementadas no prazo de 90 (noventa) dias a partir do término do quadro de crise provocada pela pandemia do coronavírus no âmbito do Distrito Federal.

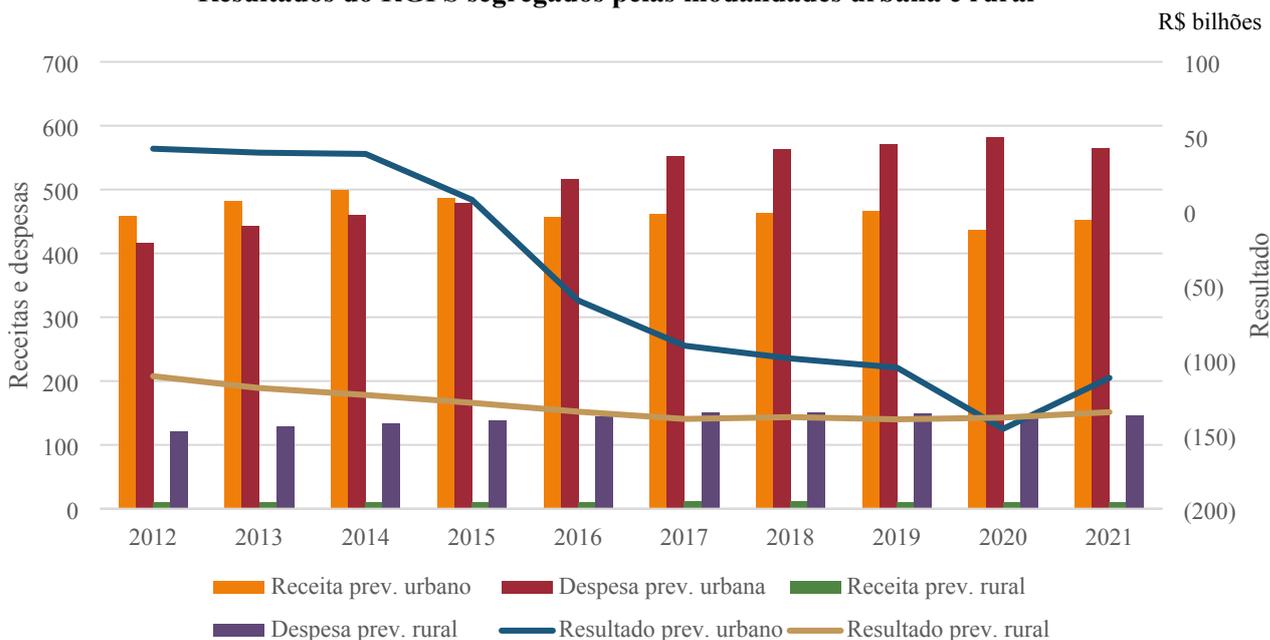
Resultado do Regime Geral de Previdência Social

O RGPS compõe-se de pagamento de benefícios previdenciários como aposentadoria urbana e rural, aposentadoria por invalidez, pensão por morte e auxílio-doença, proteção à maternidade, dentre outros benefícios previstos no art. 201 da Constituição, sendo de adesão obrigatória para todos os trabalhadores formais do setor privado e para os servidores dos municípios que não possuam regime próprio de previdência. Em dezembro de 2021, foram emitidos 36.356.594 benefícios previdenciários, segundo dados do Boletim Estatístico da Previdência Social, dos quais 26,7% foram beneficiários rurais. De outra parte, o último dado disponível, de 2018, informa que 52.365.738 pessoas contribuem para o regime geral.

O RGPS possui regras de contribuição e cálculo de benefícios específicas para trabalhadores rurais. A principal distinção dá-se quanto à contribuição, bastando ao trabalhador rural comprovar exercício de atividade para obter a aposentadoria por idade, sem necessidade de realizar contribuições à previdência. Com efeito, o Brasil possuía, em 2015, 9,3 milhões de aposentados rurais, para uma população de 6,2 milhões de pessoas acima de 55 anos vivendo em áreas rurais. Ressalte-se que, a partir de 1º/1/2023, a comprovação da atividade rural exigirá inscrição no Cadastro Nacional de Informações Sociais-CNIS (art. 38-B, § 2º, da Lei 8.213/1991), o que poderá inibir fraudes.

Cabe destacar que os dados específicos sobre a previdência urbana e rural foram obtidos pelo regime de caixa, em modalidade de apuração distinta da dos demais dados previdenciários (aferidos pelo critério de receitas e despesas executadas). Essa forma de totalização específica ocasiona divergências contábeis. Dessa forma, os números de arrecadação e gastos com a aposentadoria urbana e rural não são diretamente comparáveis com os demais montantes citados neste tópico.

O gráfico abaixo contém resultados do RGPS por modalidade, em termos reais:

Resultados do RGPS segregados pelas modalidades urbana e rural


Fonte: BEPS (dez/2021) e RTN (dez/2021).

Os dados mostram que as modalidades urbana e rural possuem trajetórias distintas. De 2012 a 2015, a previdência urbana teve *superavit*, favorecida pelo mercado de trabalho aquecido no período. Porém, em 2015, ocorreu queda de receitas, da ordem de 2,4% em relação ao ano anterior, em valores corrigidos pela inflação, e a arrecadação não retornou, desde então, aos níveis de 2014.

Quanto à despesa, observa-se tendência de alta ao longo da década. Contudo, em 2021, pela primeira vez desde 2012, houve queda real dos gastos anuais com previdência dos trabalhadores urbanos.

O resultado, representado pela linha contínua, conjuga essas duas variáveis, traduzindo-se em agravamento significativo desde 2014. Após atingir o resultado negativo mais acentuado da série, em 2020, houve melhora de 23,4% do resultado em 2021. Com isso, a previdência urbana, que apresentava equilíbrio financeiro em período recente, gerou, em 2021, déficit de R\$ 112,2 bilhões.

A previdência rural possui características de programa assistencial, por não exigir histórico de contribuição da maior parte dos segurados e por atender a amplo número de pessoas. O provento pago à maior parte dos inativos rurais é indexado ao valor de um salário-mínimo, de modo que a valorização do salário-mínimo aumenta as despesas e o déficit da previdência rural. Em 2021, o montante arrecadado (R\$ 10,4 bilhões) equivaleu a apenas 7,1% do valor desembolsado pela União em benefícios (R\$ 145,5 bilhões).

O resultado negativo da previdência rural, em 2021, de R\$ 135,2 bilhões, representou 1,6% do PIB e 12,72% da receita corrente líquida da União. A previdência rural, que responde por somente 26,7% dos benefícios previdenciários do setor privado, teve resultado negativo mais acentuado que o regime previdenciário dos trabalhadores urbanos.

Em desfecho, sem enfrentar, de forma conclusiva e abrangente, teses sobre o regime orçamentário que rege o setor público brasileiro (se de competência, de caixa ou, como expressa a literatura, de base modificada), no TC 012.649/2021-0 (rel. Min. Aroldo Cedraz) foi analisado o grau de irrealismo que permeou a proposta orçamentária de 2021 e sua conversão na Lei 14.144/2021, a qual deixou de prever, de forma ordinária, dotações necessárias e suficientes para as obrigações de índole constitucional e legal, com destaque para as despesas da seguridade social, nas quais se incluem os benefícios previdenciários do RGPS.

2.4. Dívida Pública

Dívida pública é o montante captado pelo governo junto ao setor privado ou às agências multilaterais para financiar as ações governamentais (inclusive pretéritas), a cobertura parcial do déficit e a honra de garantias relacionadas ao Regime de Recuperação Fiscal do exercício. Para tanto, o governo assume contratos de empréstimos e financiamentos e emite títulos em leilões durante o exercício que variam em denominação, em maturidade, no modo como são vendidos e na forma como seus pagamentos são estruturados.

A mensuração da dívida pública varia de acordo com a metodologia empregada, os entes da federação abrangidos, a perspectiva bruta ou líquida, bem como com a exclusão ou não de algumas empresas, a exemplo da Petrobras e da Eletrobras, no caso da União. Quatro importantes indicadores de estoque da dívida oficialmente divulgados pelo governo federal são: a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), a Dívida Líquida do Governo Geral (DLGG), a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) e a Dívida Pública Federal (DPF).

A DBGG abrange o total das dívidas de responsabilidade dos governos federal, estaduais e municipais, tanto com o setor privado quanto com o setor público financeiro. As dívidas de responsabilidade das empresas estatais das três esferas de governo não são abrangidas pelo conceito. Igualmente, a quase totalidade dos passivos do Banco Central não constam desse indicador. A exceção fica por conta das operações compromissadas com o setor financeiro que são registradas como dívida do governo geral. São deduzidos da dívida bruta os passivos de um ente cujo credor seja outro ente abrangido pela DBGG. Nesse sentido, são desconsiderados, por exemplo, créditos representados por títulos públicos que se encontram em poder de seus órgãos da administração direta e indireta, de fundos públicos federais e dos demais entes da Federação.

A Dívida Líquida do Governo Geral corresponde ao endividamento líquido do Governo Federal (inclusive Previdência Social) e dos governos das outras esferas junto aos sistemas financeiros público e privado, junto ao setor privado não financeiro e ao resto do mundo. A estrutura da DLGG é similar à estrutura da DLSP, exceto pela exclusão dos ativos e dos passivos do Banco Central e das empresas estatais das três esferas.

O indicador mais abrangente é a Dívida Líquida do Setor Público que mensura, pela ótica do financiamento, o impacto das operações do setor público sobre a demanda agregada. Essa medida alcança, além do Governo Federal, as empresas estatais não financeiras e o Banco Central do Brasil, que a publica em base mensal a partir dos dados fornecidos pelos detentores das dívidas do setor público registrados na contabilidade do sistema financeiro, das informações gerenciais dos sistemas de liquidação e custódia de títulos públicos e dos dados oriundos do balanço de pagamentos. De acordo com o Manual de Estatísticas Fiscais, as informações são compiladas por segmento do setor público não financeiro, assim como de forma consolidada, de modo a permitir uma ampla visão da situação fiscal do país.

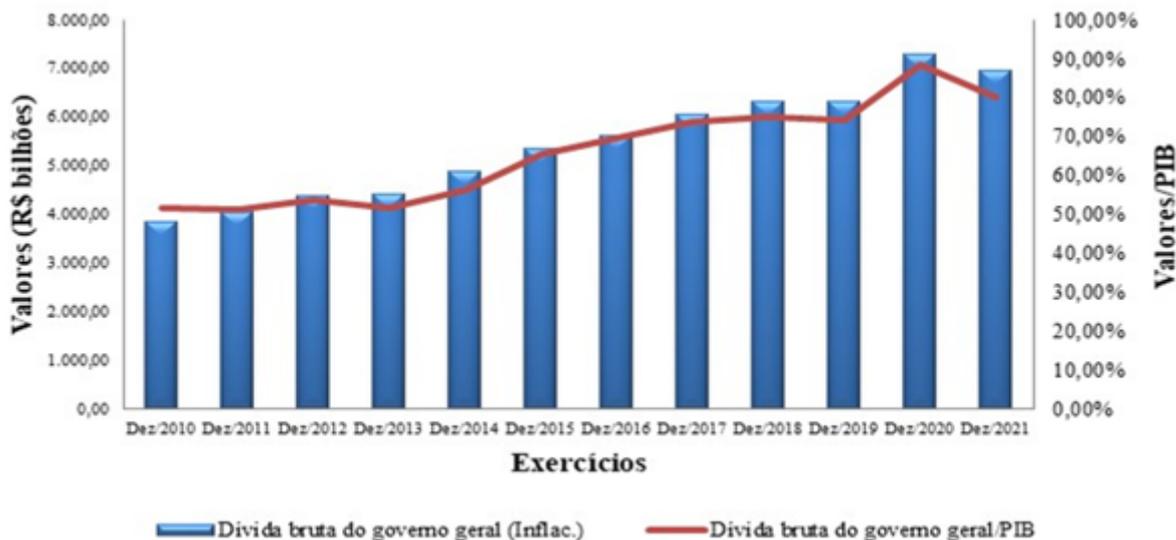
A Dívida Pública Federal, com menor abrangência que a DBGG, corresponde à soma da dívida mobiliária pública federal interna e da dívida pública federal externa (mobiliária e contratual). Tem por objetivo suprir as necessidades de financiamento do governo federal, presente e pretérita. É usada, adicionalmente, para desenvolver uma estrutura a termo da taxa de juros interna e externa, em reais, em dólares e em euros. Abrange os títulos em mercado, inclusive os encargos do Banco Central, não contabiliza ativos e seu estoque é apurado pela taxa interna de retorno das emissões como taxa de desconto para a determinação do valor presente dos títulos.

Esta seção contém quatro análises. A primeira examina a DBGG e a DLSP, uma vez que são indicadores amplamente utilizados para efeito de comparabilidade das condições de endividamento público. A segunda comenta sobre a Dívida Pública Federal e verifica sua aderência ao Plano Anual de Financiamento para 2020. Por fim, a terceira e quarta análises tratam respectivamente do Custo Médio da Dívida Pública Federal e do Propósito e Utilidade do Endividamento.

2.4.1. Dívida Bruta do Governo Geral e Dívida Líquida do Setor Público

Em dezembro de 2021, a DBGG diminuiu 4,32% em relação ao saldo atualizado do ano anterior. Da mesma maneira, para o mesmo período, houve uma queda de 8,30% na relação da DBGG com o PIB, saindo da proporção de 88,59% para 80,29%.

DBGG – Dívida Bruta do Governo Geral – DBGG (inflac.) e DBGG/PIB



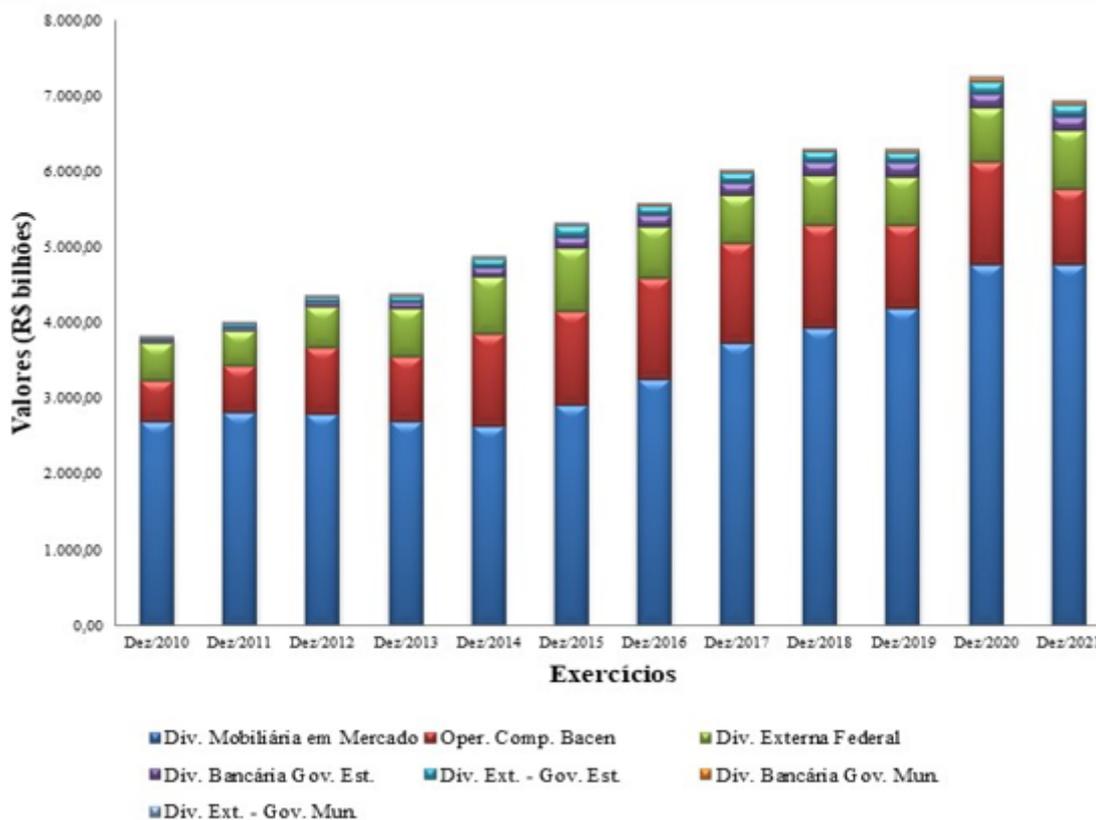
Fonte: Banco Central do Brasil.

Os principais itens que justificaram esse comportamento – diminuição da DBGG – foram o aumento do PIB nominal (redução de 12,3%), os resgates líquidos de dívida (redução de 2,1%), a diminuição das operações compromissadas (redução de 0,27%), a incorporação de juros nominais (aumento de 5,8%) e a desvalorização cambial (aumento de 0,4%). Em termos nominais, a redução da DBGG foi causada pelo aumento da dívida mobiliária em mercado e pela diminuição das operações compromissadas do Bacen.

Além disso, a figura demonstra ainda que a DBGG teve seu crescimento, ao longo dos anos, fortemente impactado pela dívida mobiliária em mercado, pelo volume de operações compromissadas e pela dívida externa federal. Esses três componentes somados representam 94% da DBGG e caracterizam o peso do endividamento federal nesse indicador.

Ao longo dos últimos anos, as operações compromissadas cresceram tanto em volume quanto em representatividade da DBGG, com exceção de 2013, 2019 e 2021. Em dezembro de 2010, elas somavam R\$ 552,79 bilhões (valores inflacionados pelo IPCA a dezembro de 2021) e representavam 14,35% da DBGG. Em dezembro de 2021, elas somaram R\$ 981,44 bilhões e representaram 14,08% da DBGG.

Composição da DBGG



Fonte: Banco Central do Brasil.

Operações Compromissadas

Segundo o glossário do Banco Central, operações compromissadas são operações de venda (ou compra) de títulos com compromisso de recompra (ou revenda) dos mesmos títulos em uma data futura, anterior ou igual à data de vencimento dos títulos. Essas operações são realizadas pelas instituições financeiras entre si, ou entre as instituições financeiras e o Banco Central ou entre as instituições financeiras e pessoas físicas e jurídicas em geral.

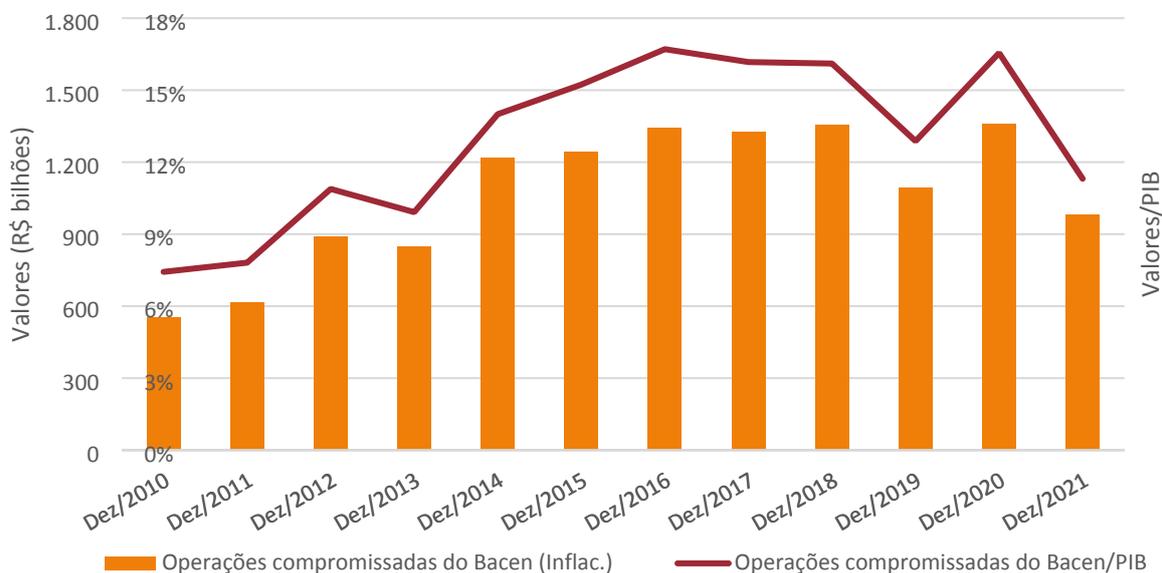
As operações compromissadas realizadas pelo Bacen, assim, são operações de venda de títulos com compromisso de recompra, que tem como garantia um título do Tesouro Nacional. Trata-se de um empréstimo com garantia, de curtíssimo prazo, com remuneração geralmente prefixada e vinculada à taxa Selic. As operações são utilizadas pelo Bacen para controlar, juntamente com outros instrumentos, o excesso de liquidez na economia.

Esse controle, por sua vez, está relacionado à execução da política monetária. No Brasil, a política monetária segue o regime de meta para inflação, definida anualmente pelo Conselho Monetário Nacional. O principal instrumento de que dispõe o Bacen para alcançar a meta de inflação é a taxa de juros básica da economia que, no caso do Brasil, é a taxa Selic.

As operações compromissadas com títulos públicos, por seu turno, são o principal instrumento utilizado pelo Banco Central para controlar essa liquidez. Quando a liquidez da economia está baixa o Bacen realiza operações de compra de títulos públicos com compromisso de revenda, junto às instituições financeiras. De outro lado, se a liquidez da economia for considerada excessiva, a autoridade monetária realiza operações de venda de títulos com compromisso de recompra. Faz-se necessário observar que as ações do governo que resultam em ingresso de recursos junto ao mercado ocasionam aumento de liquidez que, posteriormente, deve ser eliminado para evitar prejuízos ao alcance da meta de inflação.

Conforme pode ser visto no gráfico a seguir, em relação ao PIB, as operações compromissadas representavam 7,43% em dezembro 2010, ao passo que, em dezembro de 2021, representavam 11,31%.

Operações compromissadas do Bacen (inflac.) e Operações compromissadas do Bacen/PIB



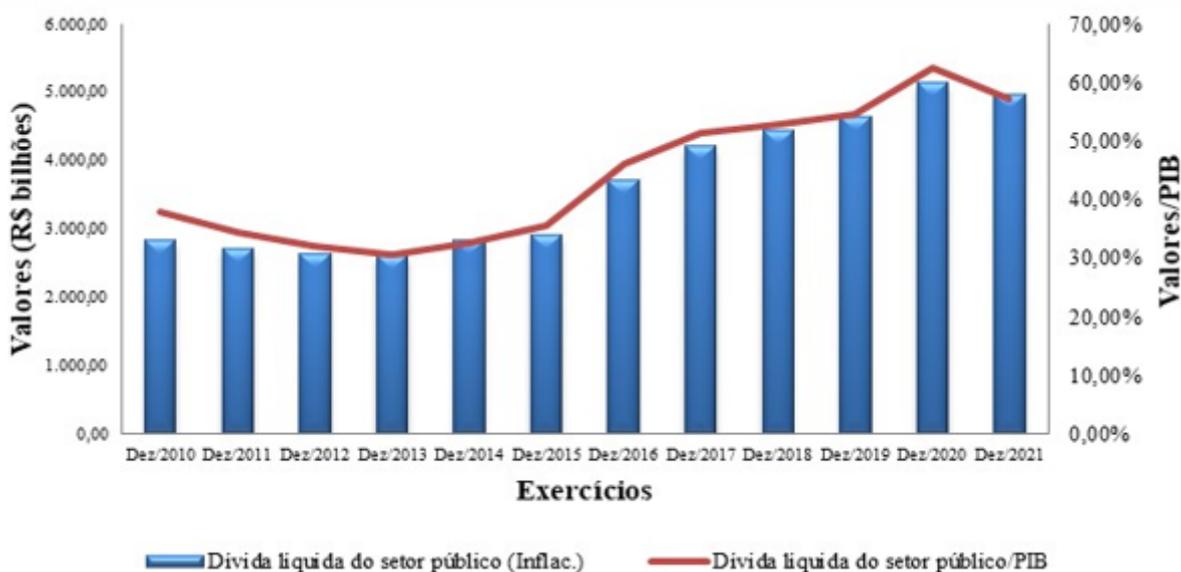
Fonte: Banco Central do Brasil.

Dívida Líquida do Setor Público

A Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) contempla o setor público não financeiro, mais o Banco Central. Considera-se como setor público não financeiro, para fins desse indicador, as administrações diretas federal, estaduais e municipais, as administrações indiretas, o sistema público de previdência social e as empresas estatais não financeiras federais, estaduais e municipais. Incluem-se também no conceito de setor público não financeiro os fundos públicos que não possuem característica de intermediários financeiros, isto é, aqueles cuja fonte de recursos é constituída de contribuições fiscais.

Em termos de principais passivos que compõem a DLSP, temos as dívidas interna e externa do governo federal, a base monetária e as operações compromissadas, estas duas últimas do Banco Central. Quanto aos ativos, os principais são as reservas internacionais do Banco Central e os fundos públicos, tal como o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

Conforme apresentado na figura a seguir, ao longo dos últimos oito anos, a DLSP cresceu tanto em volume quanto em representatividade do PIB. Em dezembro de 2013 (ponto mais baixo da série analisada), ela somava R\$ 2.608,71 bilhões (valores inflacionados pelo IPCA a dezembro/2021) e representava 30,50% do PIB, ao passo que, em dezembro de 2021, ela chegou a R\$ 4.966,92 bilhões e representa 57,24% do PIB.

Dívida Líquida do Setor Público – DLSP (inflac.) e DLSP/PIB


Fonte: Banco Central do Brasil.

2.4.2. Operações da DPF e comportamento dos indicadores do PAF
Plano Anual de Financiamento

De acordo com o PAF 2021, o exercício de médio prazo consiste em projetar estratégias de emissões de títulos para os dez anos seguintes, supondo diferentes cenários. Essas estratégias resultam em projeções da trajetória da composição e da estrutura de vencimentos da DPF no médio prazo. O planejamento de médio prazo é essencial para verificar a aderência das estratégias de curto prazo aos objetivos de longo prazo.

As condições de incerteza da economia brasileira e de demanda dos títulos públicos ainda impõem uma composição e estrutura de vencimentos de curto prazo, ou de final de exercício, distantes daqueles objetivos mais alongados. A composição ideal para a DPF no longo prazo, que havia sido publicada no “Quadro 6 Composição desejada para a DPF no longo prazo”, no PAF2021 (disponível em https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:37048) foi republicada no Quadro 5 do PAF2022 sem alterações.

Com relação ao curto prazo, os intervalos indicativos especificados no PAF 2021 (originais e após a revisão feita em 26/5/2021), com alguns dados acrescentados com base no Relatório Anual da Dívida (RAD2021), constam da tabela a seguir:

Indicadores Originais e Revisados do PAF2021 e Indicadores do RAD2021

Em R\$ bilhões

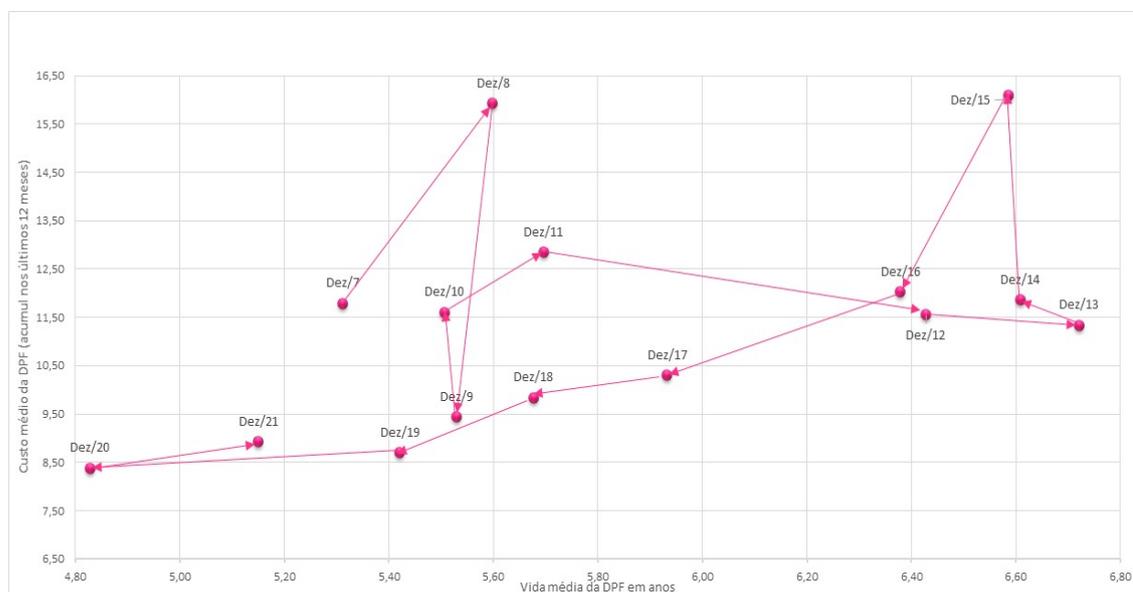
Indicadores DPF	dez/20	31/12/2021 (A)	Limites do PAF/2021		Revisões do PAF/2021	
			Mínimo (B)	Máximo (C)	Mínimo (B)	Máximo (C)
Estoque (R\$ bilhões)	5.009,6	5.613,7	5.600,0	5.900,0	5.500,0	5.800,0
Composição (% da DPF)						
Prefixado	34,78	28,90	38,00	42,00	31,00	35,00
Índice de preços	25,30	29,30	24,00	28,00	26,00	30,00
Taxa flutuante	34,81	36,80	28,00	32,00	33,00	37,00
Câmbio	5,11	4,96	3,00	7,00	3,00	7,00
Estrutura de Vencimentos						
% vincendo em 12 meses	27,60	21,00	24,00	29,00	22,00	27,00
Prazo médio (anos)	3,57	3,84	3,20	3,60	3,40	3,80
Vida Média (anos)	4,83	5,15				

Custo Médio (%)						
Est acum últ 12 meses (DPF)	8,37	8,90	-	-	-	-
Das emissões em of pública	4,44	8,49	-	-	-	-

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (PAF/2021; RAD 2021 e RMD 12/2021).

Os objetivos de curto prazo explicitados no PAF são o elo entre o planejamento de médio e de longo prazo, dadas as condições de mercado. Nesse sentido, importa apresentar uma métrica ingênua de risco/custo para o Tesouro Nacional, representados pelo risco de refinanciamento (vida média) e custo acumulado em 12 meses da DPF. Elas permitem conectar diretamente a política de emissões do gestor da dívida, dadas as condições de mercado e as disponibilidades da reserva de liquidez da dívida, ao desfecho de longo prazo alcançado nos quinze anos findos no ano de 2021. O adjetivo usado na métrica tem o propósito de esclarecer que não foi usado o conceito predominante na literatura (*weighted average maturity*).

Custo médio acumulado em 12 meses x Vida média da DPF



Fonte: Elaboração própria a partir de dados publicados pela STN.

É possível observar na figura acima um comportamento errático das métricas, mas com duas linhas de tendência, antes e depois de dezembro de 2015, período crítico de recessão econômica. A média e o desvio-padrão do custo médio anualizado em doze meses nos dois períodos (2007-2014 e 2015-2021) são, respectivamente, de 12,03% e 1,83%; e de 10,60% e 2,71%. Esses valores mostram uma diminuição de custo de 143 pontos base no período mais recente, mesmo com o choque na economia propiciado pela pandemia. As médias da vida média em anos dos dois períodos são iguais a 5,93 e 5,71, e os desvios padrão são iguais a 0,56 e 0,64.

Segundo o RAD 2021, o estoque da DPF cresceu R\$ 604,0 bilhões, ou seja, aproximadamente 12,1% em relação a 2020. A variação incorporou tanto as emissões líquidas de R\$ 154,9 bilhões quanto a apropriação de juros no valor de R\$ 449,1 bilhões, como aponta a tabela seguinte.

No resultado consolidado do ano para a DPMFi, as emissões superaram os resgates em R\$ 163,1 bilhões, considerando apenas as emissões e resgates com impacto na liquidez, o que corresponde a uma redução na taxa anual de refinanciamento de 111%, em 2021. Essa taxa havia sido de 143%, no ano anterior.

Destaca-se ainda que em 2021 foram recebidos do BNDES R\$ 75,8 bilhões, dos quais, R\$ 12,8 bilhões referentes ao fluxo ordinário de pagamentos devido (já previstos no PAF 2021) e R\$ 63,0 bilhões referentes ao pagamento antecipado dos contratos. Os recursos provenientes dos pagamentos antecipados do BNDES são exclusivos para o pagamento da dívida pública. Em 2021,

tais recursos não foram utilizados, principalmente em razão do direcionamento da desvinculação de recursos de fundos públicos para pagamento da DPF.

Fatores de variação da DPF em 2021

Em bilhões R\$

Indicadores	dez/2020 (a)	Fatores de Variação			Total (e)=(a)+(b)+(c)	Estoque dez/21 (f)=(e)-(d)
		Emissões (b)	Juros apropriados (c)	Resgates (d)		
DPF	5.009,6	1.656,7	449,1	1.501,8	7.115,4	5.613,7
DPMFi	4.766,2	1.628,1	419,7	1.465,0	6.814,0	5.348,9
DPFe	243,5	28,6	29,50	36,8	301,6	264,7

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

De acordo com informação do RAD/2021, as emissões líquidas da DPMFi (emissões – resgates) no valor de R\$ 163,1 bilhões, contribuíram para a cobertura de despesas primárias, em especial, a renovação do auxílio emergencial, voltado ao enfrentamento da pandemia, no primeiro trimestre de 2021.

No caso da DPFe, a apropriação de juros refletiu o efeito de oscilações cambiais sobre seu estoque. Conforme a tabela acima, a DPFe equivalia a R\$ 243,5 bilhões em dezembro de 2020, mas subiu para R\$ 264,7, em dezembro de 2021.

Indicadores de Desempenho da Dívida Pública Federal

O Grupo de Trabalho sobre Dívida Pública da Intosai desenvolveu um conjunto de indicadores para avaliar os riscos relacionados à dívida pública. Esses indicadores estão divididos em três tipos:

- Indicadores financeiros da dívida – mostram o desempenho da dívida pública no mercado;
- Indicadores de vulnerabilidade – medem o risco que as condições econômicas atuais geram sobre a dívida pública;
- Indicadores de sustentabilidade – avaliam a capacidade do governo de enfrentar contingências futuras, considerando certas circunstâncias esperadas.

Indicadores Financeiros da Dívida Pública

O PAF utiliza alguns desses indicadores para estabelecer as metas indicativas para a DPF. Um indicador financeiro apresentado no PAF se refere aos limites mínimo e máximo para o estoque da DPF. Pela programação do PAF revisado, o estoque da DPF ao final de 2021, deveria crescer para um intervalo entre R\$ 5.500,0 bilhões e R\$ 5.800,0 bilhões. Os resultados apresentados a seguir demonstram que a DPF cresceu R\$ 604,1 bilhões em 2021, alcançando R\$ 5.613,7 bilhões, dentro do intervalo previsto no PAF 2021 revisado.

Limites revisados PAF 2021 X Valores realizados do estoque da DPF

	2020		2021		PAF 2021 Revisado	
	Mínimo (B)	Máximo (C)	Mínimo (B)	Máximo (C)	Mínimo (B)	Máximo (C)
Estoque (R\$ bilhões)	5.009,6	5.613,7	5.600,0	5.900,0	5.500,0	5.800,0
Composição (% da DPF)						
Prefixado	34,78	28,90	38,00	42,00	31,00	35,00
Índice de preços	25,30	29,30	24,00	28,00	26,00	30,00
Taxa flutuante	34,81	36,80	28,00	32,00	33,00	37,00
Câmbio	5,11	4,96	3,00	7,00	3,00	7,00
Estrutura de Vencimentos						
% vincendo em 12 meses	27,60	21,00	24,00	29,00	22,00	27,00

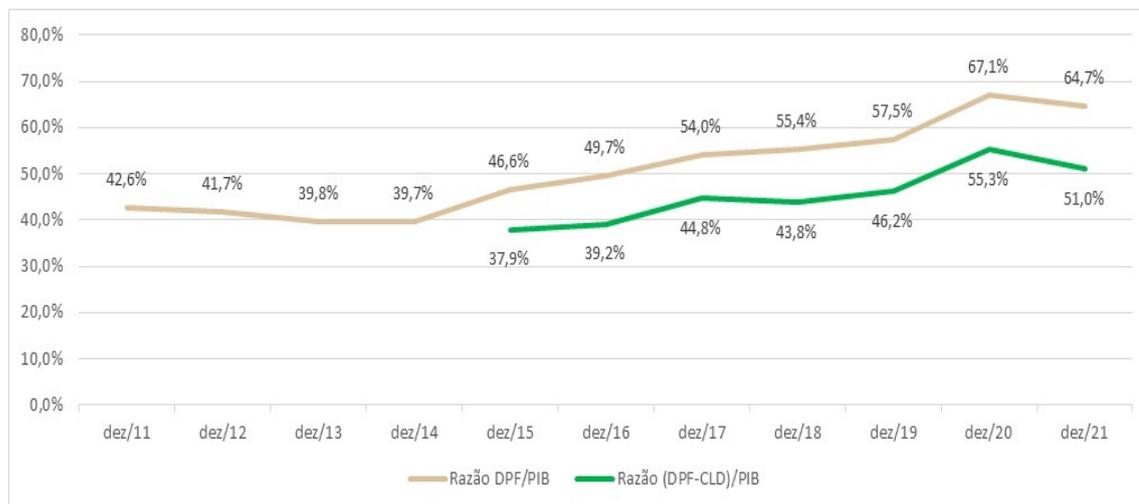
Prazo médio (anos)	3,57	3,84	3,20	3,60	3,40	3,80
Vida Média (anos)	4,83	5,15				
Custo Médio (%)						
Est acum últ 12 meses (DPF)	8,37	8,90	-	-	-	-
Das emissões em of pública	4,44	8,49	-	-	-	-

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (PAF/2021; RAD 2021 e RMD 12/2021).

Indicadores de Vulnerabilidade da Dívida Pública

O indicador de vulnerabilidade mais utilizado é a razão dívida/PIB, que diminuiu de 67,1% para 64,7% entre janeiro e dezembro de 2021. O gráfico a seguir demonstra a evolução da DPF em razão do PIB nos últimos onze anos, com base nos valores acumulados de 12 meses encerrados nos meses de dezembro de cada ano. A redução de 2,4% nesse indicador decorre, em boa medida, da recuperação da economia brasileira em 2021, que resultou numa variação nominal positiva do PIB. A razão dívida pública federal líquida/PIB, ou seja, aquela que considera o colchão de liquidez mantido pelo Tesouro Nacional na conta única do Bacen, diminuiu em 4,3 p.p. do PIB entre os dois exercícios, alcançando 51,0% em dezembro de 2021.

Razão DPF/ PIB



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e IBGE.

Outros indicadores de vulnerabilidade, tais como composição e custo são exibidos na tabela a seguir, que apresenta os vários indicadores da DPF.

Indicadores da Dívida Pública Federal

Indicadores Anuais da DPF:	Dez/11	Dez/12	Dez/13	Dez/14	Dez/15	Dez/16	Dez/17	Dez/18	Dez/19	Dez/20	Dez/21
Estoque em R\$ bilhões	1.866,4	2.008,0	2.112,8	2.295,9	2.793,0	3.112,9	3.559,3	3.877,1	4.248,9	5.009,6	5.613,7
Prazo médio (anos)	3,6	4,0	4,2	4,4	4,6	4,5	4,3	4,1	4,0	3,6	3,8
% vincendo 12 meses	21,9	24,4	24,8	24,0	21,6	16,8	16,9	16,3	18,7	27,6	21,0
Vida média (anos)	5,7	6,4	6,7	6,6	6,6	6,4	5,9	5,7	5,4	4,8	5,2
Composição da DPF (%):											
Prefixados	37,2	40,0	42,0	41,6	39,4	35,7	35,3	33,0	31,0	34,8	28,9
Índice de Preços	28,3	33,9	34,5	34,3	32,5	31,8	29,6	27,5	26,0	25,3	29,3
Selic	30,1	21,7	19,1	18,7	22,8	28,8	31,5	35,5	38,9	34,8	36,8
Câmbio	4,4	4,4	4,3	4,9	5,3	4,2	3,6	4,0	4,1	5,1	5,0
Custo Médio (%):											
do Estoque acumulado 12 meses	12,8	11,5	11,3	11,8	16,1	12,0	10,3	9,4	8,7	8,4	8,9
das Emissões em Oferta Pública	12,5	10,1	9,3	12,5	13,6	13,7	9,7	7,6	6,9	4,4	8,5

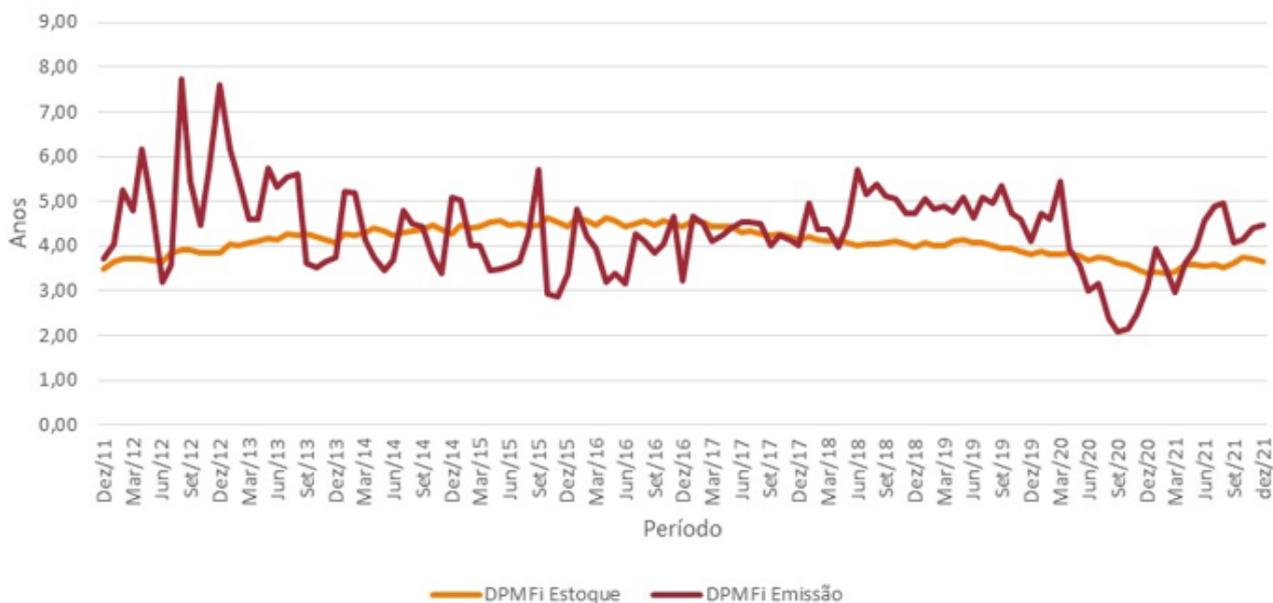
Fonte: Plano Anual de Financiamento e Relatório Mensal da Dívida Pública 12/2021/STN.

A tabela acima apresenta o comportamento do principal componente da DPF: a DPMFi (Prazo médio das emissões e Prazo médio do estoque). Relativamente ao Prazo médio de estoque da DPF, as mudanças na composição da DPF em 2021 resultaram de emissões que privilegiaram títulos com prazos mais longos. O aumento do prazo médio de estoque da DPF em 2021

interrompeu tendência de diminuição dos prazos desde 2015. Conforme o RAD 2021, essa mudança foi possível graças a melhoras nas condições de mercado em 2021, que possibilitou ao Tesouro Nacional reduzir as emissões de prefixados curtos em relação ao planejamento inicial.

Conforme abaixo, o prazo médio do estoque da DPMFi subiu de 3,39 anos (2020) para 3,65 anos em 2021. O Prazo médio das emissões da DPMFi em ofertas públicas, dando a mesma virada, subiu de 3,07 anos (2020) para 4,48 anos (2021).

Prazo médio das emissões da DPMFi em ofertas públicas X Prazo médio do estoque da DPMFi



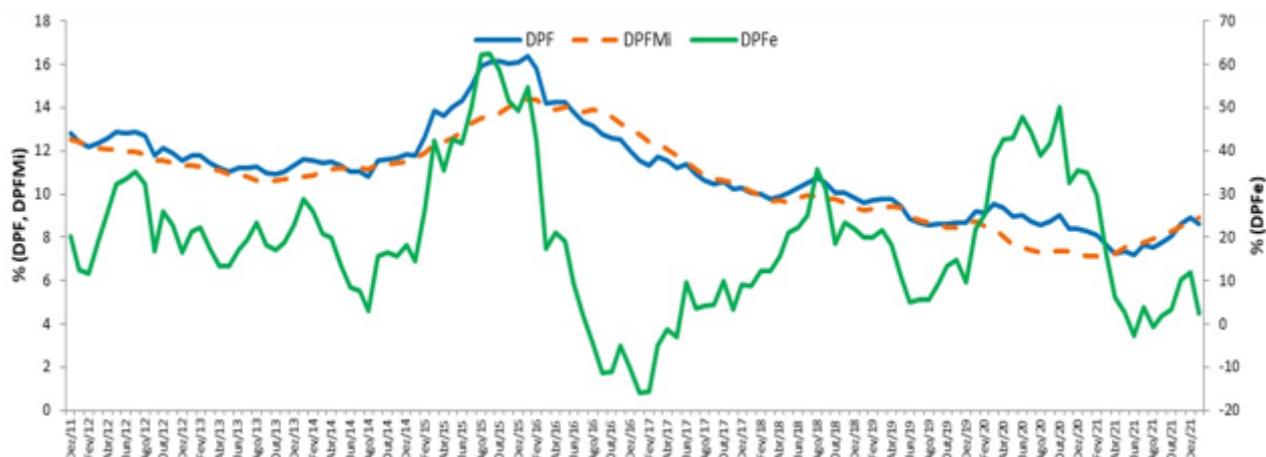
Fonte: Sistema Integrado da Dívida Pública (SID).

2.4.3. Custo Médio da Dívida Pública Federal

O Custo médio do estoque acumulado em 2021 majorou-se em 50 pontos base, de 8,4% para 8,9%, acompanhando o movimento da taxa básica de juros Selic e seus reflexos na curva de juros doméstica mais alto do que a estatística da dívida interna devido ao efeito das variações cambiais sobre a dívida externa.

O Custo médio de emissão da DPMFi, segundo o RAD/2021, também apresentou elevação ao longo do ano, passando da mínima histórica de 4,44% (2020) para 8,5% em 2021. Esse indicador refere-se apenas ao custo das emissões de títulos efetuadas no exercício em análise. Vê-se que, em face do período sob exame, as variações da taxa de juros Selic provocaram uma reação mais rápida no custo, demonstrando a sensibilidade da DPF a oscilações nas taxas de juros de curto prazo.

Custo médio acumulado em 12 meses da DPF, DPMFi e DPFe



Fonte: Sistema Integrado da Dívida Pública (SID).

Indicador de Sustentabilidade da Dívida Pública

O Indicador de resultado primário se propõe a avaliar a sustentabilidade da DPF no curto prazo, ao apontar qual deve ser o resultado primário necessário para estabilizar a razão Dívida/PIB. Para tanto, deve-se aplicar a fórmula que segue (*Appendix 1: Debt Indicators, in Guid 5250 Guidance on the Audit of Public Debt*):

$$\bar{d} = (r_t - n_t)b_t$$

Onde:

\bar{d} – é o resultado primário necessário para estabilizar a razão da dívida/PIB;

r_t – é a taxa real de juros sobre a dívida no período t ;

n_t – é a taxa de crescimento real da economia no período t ;

b_t – é a razão dívida pública federal/PIB no período t .

Considerando que a taxa de juros sobre a dívida nos doze meses findos em 2021 foi de 0,0891, que o IPCA foi de 0,1006 (será necessário subtrair a taxa de inflação da taxa de juros, para que se encontre a taxa real de juros *ex-post*), que a taxa de variação real da economia no período foi de 0,046 e a dívida/PIB em dezembro de 2021 era de 0,647, tem-se que o resultado primário necessário para estabilizar a razão dívida/ PIB deveria ser:

$$= (0,0891 - 0,1006 - (0,046)) * 0,647 = -0,0372 \text{ do PIB.}$$

Para estabilizar a relação dívida/PIB, tendo-se em conta o acréscimo real da economia em 0,046% entre janeiro e dezembro de 2021, a razão dívida/PIB de 0,647, a inflação e a taxa de juros, seria possível um *deficit* de 3,72% do PIB. O resultado primário prevalente, entendido como a média dos últimos dez anos foi de -1,67% do PIB, mesmo contando com o exercício de 2020 em que os gastos para enfrentamento da pandemia alcançaram quase 10% do PIB. Uma vez que o resultado primário permanente é menor do que o resultado primário corrente (*Guid 5250 – Guidance on the Audit of the Public Debt*, pg. 39/40), “a política fiscal tende a reduzir a razão dívida/PB.”

2.4.4. Propósitos e utilidade da dívida pública

As receitas obtidas por meio do endividamento público originam-se da emissão de títulos públicos (Fontes de recursos 43 e 44) e da contratação de operações de crédito pela União (Fontes de recursos 46 a 49). Em 2021, a previsão do governo era arrecadar R\$ 2.432,29 bilhões por meio da emissão de títulos públicos e contratação de operações de crédito. Contudo, ao final do exercício, foram arrecadados R\$ 2.050,56 bilhões, valor R\$ 381,73 bilhões inferior ao previsto.

O quadro seguinte demonstra, em 2021, os valores planejados para obtenção de receita por meio de endividamento e os valores arrecadados.

Arrecadação das receitas de endividamento no ano de 2021

Cod. Fonte	Fonte - Nome	Prev. Atualizada	Em R\$ bilhões
			Receita realizada
43	Emissão de títulos (refinanciamento da dívida mobiliária)	1.603.52	1.652,38
44	Emissão de títulos (outras aplicações)	825.99	381,33
46	Operaç. Crédito externa (em moeda)	0,66	14,86
49	Operaç. Crédito externa (bens/serviços)	2,12	1,99
Total		2.432,29	2.050,56

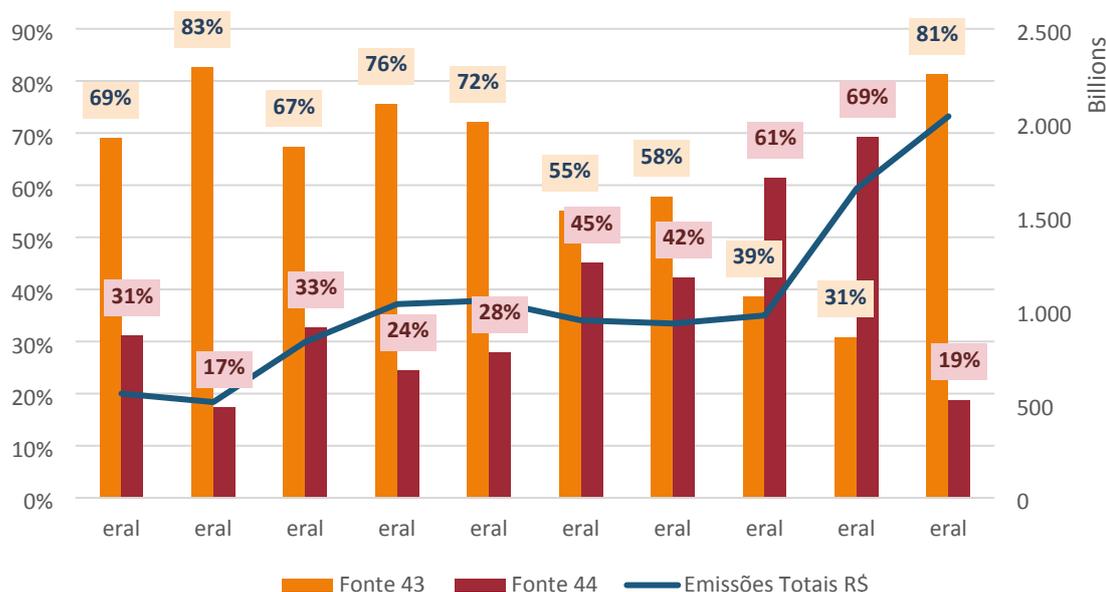
Fonte: Tesouro Gerencial.

Pelos valores previstos e arrecadados, verifica-se que a grande maioria das receitas obtidas por meio do endividamento público em 2021 teve origem na emissão de títulos públicos (dívida mobiliária federal), Fontes 43 e 44.

Apesar de as duas fontes receberem recursos da emissão de títulos públicos, as receitas classificadas como fonte 43 são vinculadas exclusivamente ao refinanciamento da dívida mobiliária federal, ou seja, o governo federal contrai dívida para refinar sua própria dívida.

Já a fonte 44, além de ser utilizada para o pagamento de dívida, pode ter seus recursos destinados à cobertura de “deficit explícitos do orçamento” (art. 1º, inciso I, da Lei 10.179/2001). Mais adiante, quando da análise das aplicações desses recursos, o conceito de déficit orçamentários explícitos será aprofundado. O gráfico seguinte mostra essa dinâmica decendial de alocação das receitas de emissão de títulos nas respectivas fontes de recursos:

Alocação por fonte e trajetória das receitas de emissão de títulos públicos



Fonte: Tesouro Gerencial.

É possível verificar que, historicamente, a fonte 43 sempre recebeu mais recursos do que a fonte 44, já que a principal finalidade da receita de emissão de títulos é custear o refinanciamento da dívida pública mobiliária federal. Contudo, nos anos de 2019 e 2020 houve a inversão da forma de alocação, com a fonte 44 recebendo mais recursos do que a fonte 43.

Em 2020, a fonte 44 recebeu 69,2% das receitas de emissões, enquanto a fonte 43 recebeu 30,8%. Já em 2021 a situação se inverteu e a fonte 43 foi contemplada com 81,2% das receitas e a fonte 44 com 18,8%. Sobre a inversão nas alocações ocorrida nos anos de 2019, 2020 e 2021, a Secretaria do Tesouro Nacional, por meio do Ofício SEI 88952/2022/ME (peça 39 do TC 002.088/2022-3), informou o seguinte:

- A classificação entre as fontes 43 e 44, dos recursos arrecadados por meio de emissão de títulos, é realizada discricionariamente pela CODIV/SUDIP/STN, com o objetivo de gerir o volume de recursos financeiros destinados aos pagamentos das obrigações da dívida pública federal e, ainda, da cobertura de déficit primários de outras despesas custeadas com a fonte 44;
- Em 2019 e principalmente em 2020, os valores referentes à cobertura de déficit foram maiores do que em anos anteriores, o que justificou a necessidade de aumento de recursos arrecadados e classificados na fonte 44 em detrimento da fonte 43;
- Em 2020, elevou-se a demanda precaucional por liquidez, gerando forte migração para ativos mais líquidos e menos voláteis, como as operações compromissadas e os títulos públicos de curto prazo (até um ano). Como consequência, o principal instrumento de financiamento do Tesouro Nacional passou a ser a Letra do Tesouro Nacional (LTN), com destaque para as

emissões de títulos de curto prazo. Nesse contexto, houve um encurtamento do prazo da Dívida Pública Federal (DPF) e a consequente elevação dos valores de vencimentos de títulos em 2021, o que justificou a necessidade do aumento de recursos arrecadados e alocados na fonte 143 neste exercício, para refinanciamento dos vencimentos da dívida.

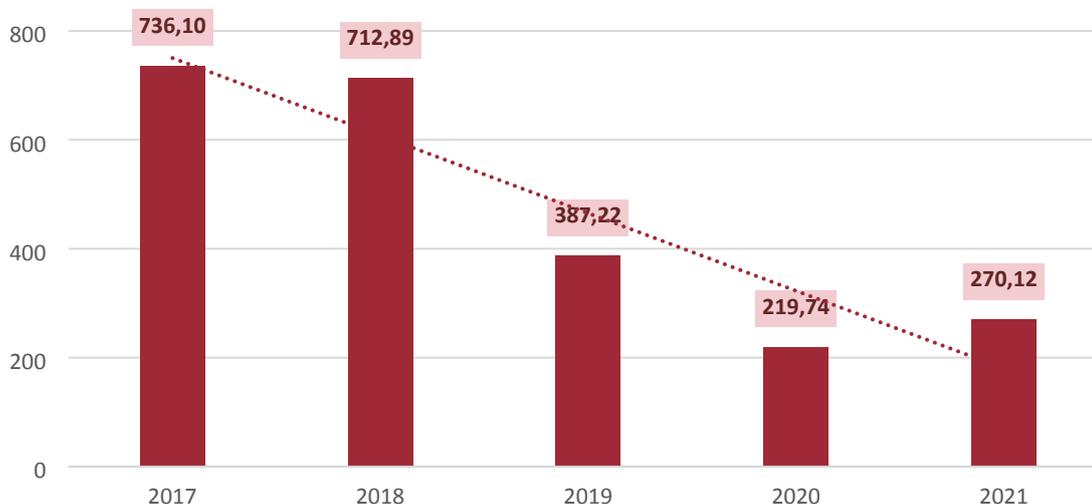
O RAD 2021 também informou que a desvinculação de recursos de fundos (R\$ 162,0 bilhões), por meio da Emenda Constitucional 109/2021, os pagamentos antecipados do BNDES (R\$ 63,0 bilhões) e uma menor necessidade de financiamento do governo, fez com que a alocação de recursos na fonte 44, para cobrir déficit orçamentários, fosse reduzida.

Contudo, é possível observar que, mesmo com essas receitas extras e com a menor necessidade de financiar déficit primário com dívida, houve um maior volume de emissões de títulos em 2021 em comparação a 2020 (ano de financiamento de várias políticas de enfrentamento à pandemia). Segundo consta do RAD 2021, aquele exercício financeiro se encerrou com captação total de R\$ 1,63 trilhão, maior volume da série histórica. É possível concluir que a taxa de refinanciamento superior a 100% em 2021 está relacionada à necessidade de mitigar riscos de refinanciamento da dívida por meio do reforço da reserva de liquidez, principalmente diante de momentos de volatilidade do mercado.

A execução orçamentária das despesas relacionadas ao endividamento público está restrita a dois Grupos Natureza de Despesa (GND): GND 2 – Juros e encargos da dívida e GND 6 – Amortização da dívida. A LOA 2021 autorizou o montante de R\$ 2.236,4 bilhões em despesas orçamentárias para esses dois grupos de despesa. Desse valor, foram empenhados cerca de R\$ 1.966,3 bilhões (87,9%) e deixaram de ser empenhados R\$ 270,1 bilhões (12,1%). O gráfico seguinte demonstra o histórico de não execução das dotações dos GNDs 2 e 6 nos últimos 5 anos.

Dotação não executada - GNDs 2 e 6

Em R\$ bilhões



Fonte: Siop.

A maior parte das dotações não executadas em 2021 estava lastreada por receitas de emissão de títulos públicos (R\$ 187,3 bilhões, Fontes 43 e 44), do resultado do Bacen (R\$ 50,8 bilhões, Fonte 52) e de operações de crédito externa em moeda (R\$ 14,3 bilhões, Fonte 48). Por serem despesas financeiras, a não execução de despesas da dívida não impacta o limite de despesas primárias definido pela regra do Teto de Gastos.

A execução financeira (pagamentos) da dívida nos GNDs 2 e 6 alcançou o montante de R\$ 1.962,1 bilhões, enquanto o RAD 2021 divulgou o valor de R\$ 1.572,8 bilhões para os pagamentos da dívida. A diferença entre os dois valores chega a R\$ 389,3 bilhões. Isso ocorre por quê, segundo consta do PAF 2021, a sua finalidade é apresentar apenas a estratégia anual para a dívida pública federal em mercado. Portanto, as despesas com dívida que não são pagas com a

emissão de títulos em mercado não são consideradas como necessidade de financiamento e, portanto, não constam na realização do PAF que é divulgada por meio do RAD 2021.

Do total de R\$ 389,3 bilhões, cerca de R\$ 381,2 bilhões são pagamentos do principal da dívida junto ao Bacen, custeados por outras fontes (Fonte 52), no valor de R\$ 360,2 bilhões, e emissão direta de títulos ao Banco Central (Fonte 43), no valor de R\$ 21,0 bilhões. A emissão direta de títulos para pagar o principal do Bacen, uma espécie de permuta, é autorizada pelo art. 1º, inciso VI, da Lei 10.179/2001.

Outra parte da diferença apresentada diz respeito ao pagamento de R\$ 7,6 bilhões de assunção e novação de dívidas do Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS). Segundo a STN, o impacto, em termos de despesa na dívida pública, se dará no momento da amortização dos títulos entregues aos credores e será feito com orçamento da UG 170600 (peça 43 do TC 002.088/2022-3)

Por fim, outros valores que não compõem a necessidade de financiamento divulgada no RAD 2021 são despesas que, apesar de serem classificadas como dívida pública, não são pagas com recursos de emissão de títulos. O quadro seguinte detalha alguns desses valores.

Outras despesas da dívida não consideradas no RAD

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	Em R\$ milhões
VALOR PAGO	
CAIXA DE CONST.DE CASAS DO PESSOAL DA MARINHA	19,32
CAIXA DE FINANC. IMOBILIARIO DA AERONAUTICA	0,18
COMPANHIA BRASILEIRA DE TRENS URBANOS - CBTU	17,45
REC.SOB SUPERV. DO ME - DIVIDA PUB FED	113,10
RECURSOS SOB SUPERV. DO MIN. DA ECON.- OOC/ME	185,40
TELECOMUNICACOES BRASILEIRAS S.A -TELEBRAS	63,60

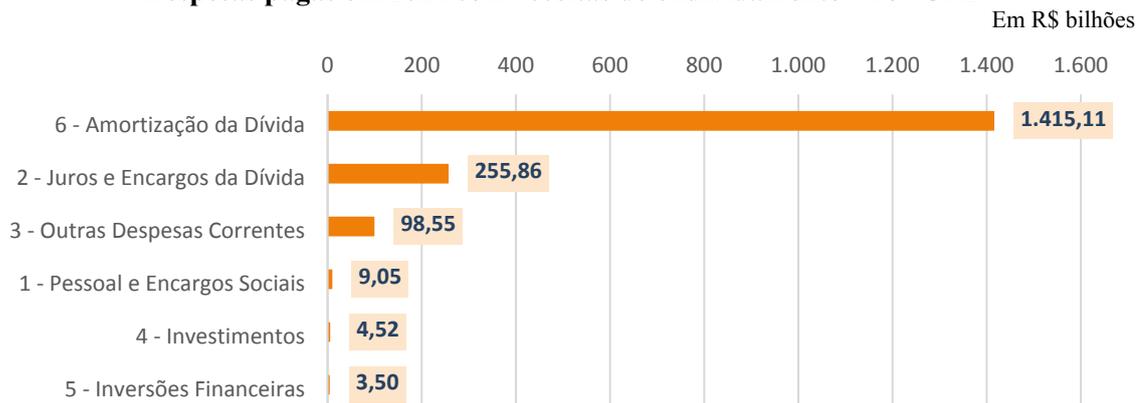
Fonte: Tesouro Gerencial.

Como colocado anteriormente, as receitas obtidas por meio de endividamento têm origem na emissão de títulos públicos (Fontes 43 e 44) ou na realização de operações de crédito (Fontes 46 a 49). Juntas, essas fontes arrecadaram em 2021 cerca de R\$ 2.050,56 bilhões. Além desse valor, o governo federal possuía em caixa cerca de R\$ 920,21 bilhões referentes ao superávit financeiro dessas mesmas fontes de receitas, conforme demonstrativo de superávit financeiro de 2021 divulgado pelo Tesouro Nacional.

Em 2021, a Lei Orçamentária Anual autorizou despesas no montante de R\$ 1.972,3 bilhões, a serem executadas com fontes de recursos de endividamento. No decorrer do exercício, foram empenhados R\$ 1.749,9 bilhões e pagos R\$ 1.786,6 bilhões, sendo R\$ 1.723,6 de despesas do exercício e R\$ 62,9 bilhões de restos a pagar.

Repita-se, esses valores se limitam às despesas custeadas com fontes de endividamento, não coincidindo, necessariamente, com os valores totais da dívida e que são divulgados no Relatório Anual da Dívida 2021. Além disso, esses montantes incluem despesas com a dívida pública e outras despesas.

O gráfico seguinte demonstra quais foram as principais naturezas de despesas custeadas com as receitas de endividamento em 2021, incluindo os restos a pagar.

Despesas pagas em 2021 com receitas de endividamento - Por GND


Fonte: Siop.

É possível observar que a maior parte das receitas obtidas com o endividamento público é destinada ao pagamento da própria dívida e seus juros e encargos, somando cerca de R\$ 1.670,96 bilhões (93,5%) das receitas de endividamento aplicadas em 2021.

O valor de amortização da dívida corresponde ao pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária. Já os juros e encargos da dívida são despesas com pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária.

O quadro seguinte, com dados extraídos do Siop 2021, detalha os valores pagos nesses dois grupos de despesas, por ação orçamentária.

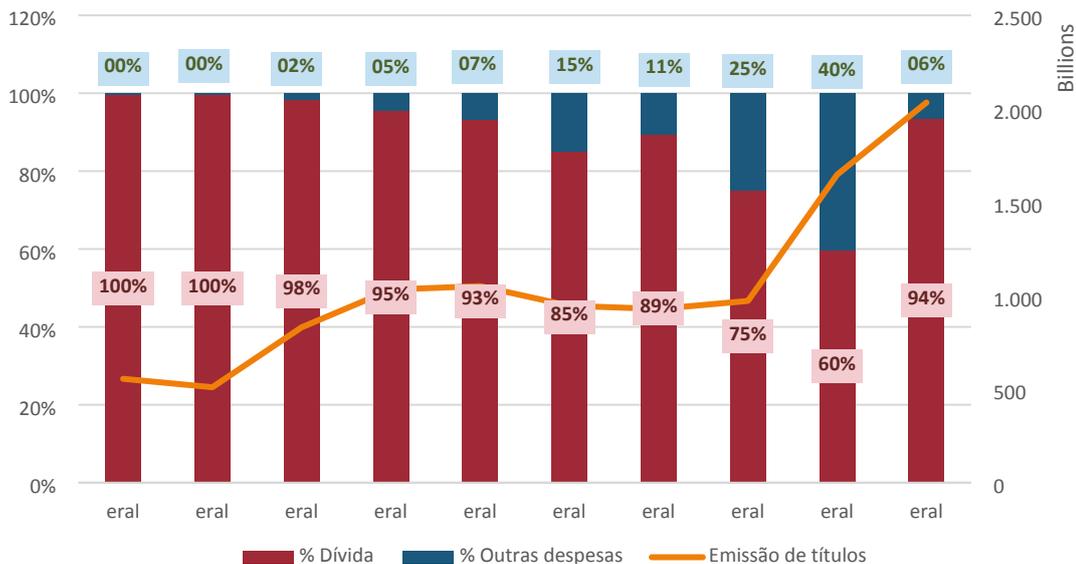
Detalhamento dos pagamentos da dívida em 2021

Em R\$ bilhões

GND	Ação Orçamentária	Pago + RAP Pago
6 - Amortização da Dívida	0365 - Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna	1.363,13
	0243 - Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal Externa	21,43
	0455 - Serviços da Dívida Pública Federal Interna	17,88
	00Q3 - Assunção e Novação de Dívidas do FCVS	7,68
	0425 - Serviços da Dívida Pública Federal Externa	3,22
	0284 - Amortização e Encargos da Dívida Contratual Externa	1,74
	00QM - Riscos Operações Lavoura Cacaueira Baiana	0,02
2 - Juros e Encargos da Dívida	0455 - Serviços da Dívida Pública Federal Interna	242,42
	0425 - Serviços da Dívida Pública Federal Externa	12,53
	0284 - Amortização e Encargos Dívida Contratual Externa	0,74
	00QM - Riscos Operações Lavoura Cacaueira Baiana	0,16
Total		1.670,96

Fonte: Siop.

As outras despesas pagas com receitas de endividamento representam R\$ 115,63 bilhões, ou seja, 6,5% das receitas de endividamento aplicadas em 2021. Esse percentual, como pode ser observado no gráfico seguinte, nem sempre foi tão baixo.

Destinação das receitas de endividamento - 2012 a 2021


Fonte: Siop.

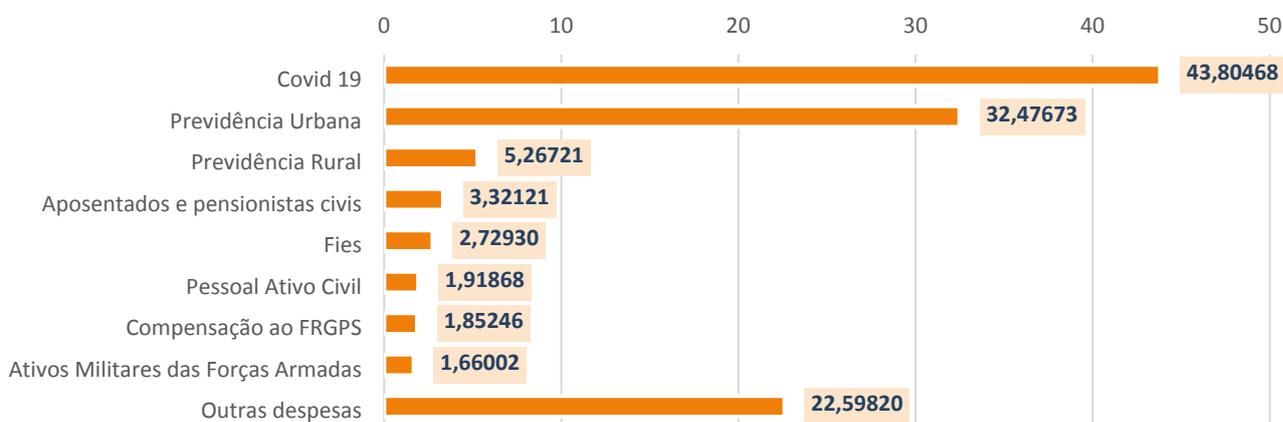
De 2015 a 2020, ocorreram aumentos consideráveis no financiamento de despesas orçamentárias por meio de endividamento público, acompanhado também pela elevação das emissões de títulos públicos. Essa situação é característica do período de recorrentes déficits primários do governo federal e foi agravada ainda mais em 2020, pelos financiamentos de políticas de enfrentamento à pandemia de Covid-19.

Já em 2021, o percentual de financiamento de outras despesas orçamentárias foi o menor alcançado nos últimos cinco anos. O PAF 2021 previa o pagamento de R\$ 468,2 bilhões com receitas de emissões de títulos. Contudo, segundo consta do Relatório Anual da Dívida (RAD 2021), o desempenho das receitas primárias ao longo de 2021 favoreceu a menor utilização de recursos de emissão de dívida para o financiamento de despesas orçamentárias.

Do total de R\$ 115,63 bilhões de outras despesas pagas, R\$ 43,8 bilhões foram destinados às despesas relacionadas às medidas de enfrentamento à pandemia de Covid-19, notadamente ao Auxílio Emergencial 2021, que recebeu a quantia de R\$ 41,5 bilhões. O gráfico seguinte expõe como se deu a distribuição dos R\$ 115,63 bilhões.

Despesas não relacionadas à dívida, pagas com fontes de endividamento em 2021

Em R\$ bilhões



Fonte: Siop.

Essas despesas não relacionadas à dívida foram custeadas por receitas de emissão de títulos públicos (R\$ 113,56 bilhões, 98,2%) e por receitas de operações de crédito externo (R\$ 2,06 bilhões, 1,8%).

O valor total dos pagamentos da dívida e dos juros e encargos em 2021 (GNDs 2 e 6), foi de R\$ 1.962,1 bilhões, sendo que 85,2% desse valor (R\$ 1.670,9 bilhões) foram custeados com recursos da emissão de títulos e operações de crédito, como já detalhado anteriormente, e o restante (14,8% ou R\$ 291,1 bilhões) foi custeado por outras receitas. Lembrando que esses valores não coincidem com aqueles divulgados no RAD 2021, pelos motivos já explicitados.

Extraíndo os dados do Siop, foi possível verificar que 22 fontes que tem origem em receitas não relacionadas ao endividamento foram utilizadas para pagar a dívida pública, sendo que 85,6% dos valores se concentraram em apenas cinco delas. Veja o detalhamento no quadro seguinte.

Pagamentos da dívida com outras fontes

Fontes Utilizadas	Em R\$ milhões
Fonte exclusiva da dívida	Valor Pago
173 - Recursos das Operações Oficiais de Crédito - Retorno de Operações de Crédito - Estados e Municípios	124.377,66
197 - Dividendos da União	113,10
352 - Resultado do Banco Central	2.816,14
	121.448,41
Fonte desvinculada pela EC 109/2021	166.217,10
308 - Fundo Social – Parcela Destinada à Educação Pública e à Saúde	3.267,08
320 - Contribuições sobre a Arrecadação dos Fundos de Investimentos Regionais	88,18
329 - Recursos de Concessões e Permissões	16.587,89
330 - Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional	2.307,28
334 - Compensações Financeiras pela Utilização de Recursos Hídricos	549,48
335 - Cota-Parte do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante	8.063,24
341 - Compensações Financeiras pela Exploração de Recursos Minerais	197,77
342 - Compensações Financeiras pela Produção de Petróleo, Gás Natural e Outros Hidrocarbonetos Fluidos	41.410,74
350 - Recursos Próprios Primários de Livre Aplicação	6.632,73
366 - Recursos Financeiros de Aplicação Vinculada	427,03
372 - Outras Contribuições Econômicas	22.582,12
374 - Taxas e Multas pelo Exercício do Poder de Polícia e Multas Provenientes de Processos Judiciais	7.140,82
376 - Outras Contribuições Sociais	400,99
378 - Fundo de Fiscalização das Telecomunicações	1.620,81
380 - Recursos Próprios Financeiros	47.090,88
386 - Recursos Vinculados a Aplicações em Políticas Públicas Específicas	7.850,07
Outras fontes	559,56
100 - Recursos Primários de Livre Aplicação	543,32
150 - Recursos Próprios Primários de Livre Aplicação	0,18
180 - Recursos Próprios Financeiros	16,06
Total Geral	291.154,31

Fonte: Siop.

A Emenda Constitucional 109/2021 prevê em seu art. 5º que até final do segundo exercício financeiro subsequente à data da promulgação desta Emenda Constitucional, o superavit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos do Poder Executivo, apurados ao final de cada exercício, poderá ser destinado à amortização da dívida pública do respectivo ente.

Haja vista essa autorização constitucional, foram destinados cerca de R\$ 166.217,1 milhões de fontes desvinculadas para o pagamento da dívida pública federal. Além disso, foram pagos R\$ 124.377,66 milhões com fontes que não possuem origem no endividamento público, mas são vinculadas ao pagamento da dívida.

Com isso, é possível verificar que os pagamentos da dívida com outras fontes superaram em R\$ 175,53 bilhões os pagamentos de outras despesas realizadas com receitas de endividamento. Portanto, na prática, não existe financiamento de outras despesas públicas com recursos da dívida em 2021.

Esse financiamento da dívida por meio de fontes desvinculadas contribuiu para a preservação da reserva de liquidez e, conseqüentemente, para a mitigação dos riscos de refinanciamento da dívida pública, notadamente em momento de volatilidade dos mercados, como foi o caso de 2021.

2.5. Orçamento Público

Consoante disposto no § 5º do art. 165 da Constituição Federal, a Lei Orçamentária Anual (LOA) compreende: i) o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; ii) o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta; e iii) o orçamento de investimento das empresas não dependentes em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

Nesta seção, serão analisados os resultados da execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) e do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais (OI). Contudo, o OFSS é analisado separadamente do OI, dadas as peculiaridades e critérios específicos deste (tópico 2.5.2). A análise do OI limita-se às despesas incluídas na LOA, isto é, às classificadas como investimentos realizados pelas empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, conforme disposto na Constituição Federal.

A LOA, proposta pelo Poder Executivo e aprovada pelo Poder Legislativo, destina-se a estimar a receita e fixar as despesas da União, sendo o crédito orçamentário alocado a determinada despesa (dotação orçamentária) o limite máximo autorizado para empenho no respectivo exercício. Porém, durante a execução do orçamento, os créditos autorizados na LOA podem sofrer incrementos, por meio de créditos adicionais, que podem ser classificados em: suplementares, especiais ou extraordinários.

Conforme dispõe a Lei 4.320/1964, considera-se como receita realizada em determinado exercício a nele arrecadada e, quanto à despesa, considera-se como pertencente ao exercício a nele empenhada, ainda que não tenha havido a liquidação e o pagamento. O empenho, de acordo com a definição legal, é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento, pendente ou não de implemento de condição. Já a liquidação é a verificação do direito adquirido pelo credor.

São intitulados restos a pagar processados do exercício as despesas empenhadas e liquidadas, mas ainda não pagas, e restos a pagar não-processados as despesas que, não obstante empenhadas, ainda não foram liquidadas.

Os valores das tabelas e gráficos apresentados nesta seção obedecem às definições mencionadas e, ainda, à classificação de receitas e despesas segundo a categoria econômica, que assim se subdivide:

- correntes: alteram as disponibilidades financeiras do Estado, afetam o Patrimônio Líquido e não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital;
- de capital: alteram as disponibilidades financeiras do Estado, não afetam o Patrimônio Líquido e contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

Compete ainda mencionar que, de modo a facilitar o acompanhamento e apuração do resultado fiscal do exercício, as despesas são gravadas com um indicador, o denominado Identificador de Resultado Primário (RP).

2.5.1. Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

A tabela a seguir traz a previsão da receita e a dotação da despesa agregadas por categoria econômica, conforme sancionado na Lei 14.144/2021 (LOA 2021).

Previsão da receita X dotação da despesa – 2021

R\$ 1,00

RECEITA		DESPESA	
Especificação	Valor	Especificação	Valor
Receitas Correntes	1.632.820.120.566	Despesas Correntes	2.126.945.544.486
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria (1)	589.494.683.221	Pessoal e Encargos Sociais	363.651.590.074
Contribuições	884.493.099.653	Juros e Encargos da Dívida	362.618.215.092
Receita Patrimonial	91.079.246.822	Outras despesas Correntes	1.400.675.739.320
Receita Agropecuária	23.008.380		
Receita Industrial	2.060.501.928		
Receita de Serviços	45.670.055.242		
Transferências Correntes	459.747.933		
Outras Receitas Correntes	19.539.777.387		
Receitas Correntes - Operações Intraorçamentárias	31.381.828.490		
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria - Operações Intraorçamentárias	990.745		
Contribuições - Operações Intraorçamentárias	22.787.197.275		
Receita Patrimonial - Operações Intraorçamentárias	754.002		
Receita Industrial - Operações Intraorçamentárias	49.534.181		
Receita de Serviços - Operações Intraorçamentárias	396.733.450		
Outras Receitas Correntes Operações Intraorçamentárias	8.146.618.837		
Déficit do Orçamento Corrente	462.743.595.430		
Total	2.126.945.544.486	Total	2.126.945.544.486
		Déficit do Orçamento Corrente - Fiscal	462.743.595.430
Receitas de Capital	2.516.802.219.944	Despesas de Capital	1.993.070.327.696
Operações de Crédito	2.432.292.442.301	Investimentos	38.128.879.947
Alienação de Bens	1.852.197.079	Inversões Financeiras	81.156.637.607
Amortização de Empréstimos	40.079.406.855	Amortização da Dívida	1.873.784.810.142
Transferências de Capital	77.970.943	Reservas	41.220.676.978
Outras Receitas de Capital	42.500.202.766	Contingência	41.220.676.978
Receitas de Capital - Operações Intraorçamentárias	0	Outras	0
Total	2.516.802.219.944	Total	2.497.034.600.104
Resumo			
Receitas Correntes	1.632.820.120.566	Despesas Correntes	2.126.945.544.486
Receitas Correntes Intraorçamentárias	31.381.828.490	Despesas de Capital	1.993.070.327.696
Receitas de Capital	2.516.802.219.944	Reservas	41.220.676.978
Receitas de Capital - Operações Intraorçamentárias	0		
Total	4.181.004.169.000	Total	4.161.236.549.160

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (Siop).

Observa-se que a LOA 2021 sancionada continha receitas estimadas em montante R\$ 19,77 bilhões superior às despesas fixadas. Isto ocorreu em virtude dos vetos apostos à lei orçamentária (Mensagem 156/2021), com a supressão deste montante em despesas que foram inseridas quando da tramitação do PLOA no Congresso Nacional.

De fato, o relatório final ao PLOA foi apresentado em 22/3/2021 na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), nele contendo R\$ 3,03 bilhões em emendas do relator-geral.

Entretanto, em 25/3/2021, o relator-geral do PLOA apresentou na CMO complementação de voto ao relatório final. Neste documento, dentre outros ajustes nas programações orçamentárias, foram propostos cancelamentos de despesas da ordem de R\$ 26,47 bilhões, sendo

R\$ 26,01 bilhões referentes a despesas obrigatórias (RP 1) e R\$ 457 milhões relativos a despesas discricionárias (RP 2).

Os recursos liberados com o cancelamento destas programações foram destinados a emendas do relator-geral (RP 9): R\$ 26,13 bilhões; emendas de comissões permanentes da Câmara ou Senado (RP 8): R\$ 198 milhões; e gastos discricionários (RP 2): R\$ 135,94 milhões

Desse modo, considerando que do relatório final já constavam R\$ 3,03 bilhões em despesas grafadas como RP 9, o total de despesas alocadas por meio de emendas do relator-geral atingiu R\$ 29,03 bilhões no PLOA 2021. Assim foi aprovada a lei orçamentária, tendo os autógrafos sido encaminhados à sanção presidencial em 31/3/2021.

Em 22/4/2021 a LOA 2021 foi sancionada com vetos, Lei 14.144/2021, sendo que os vetos foram justificados sob o argumento de que havia necessidade de se recompor despesas obrigatórias, que se encontravam em descompasso com a real estimativa, e, ao mesmo tempo, cumprir com a regra instituída pelo Novo Regime Fiscal (Teto de Gastos – Emenda Constitucional 95/2016).

Neste cenário, foram vetados na LOA R\$ 19,77 bilhões em dispêndios discricionários (RP 2), emendas do relator-geral (RP 9) e emendas de comissões (RP 8). Além disso, R\$ 9,29 bilhões em despesas discricionárias foram posteriormente bloqueadas, quando da publicação da programação financeira, por meio do Decreto 10.699, de 14/5/2021.

Na mesma data da sanção com vetos da LOA (22/4), foi remetido ao Congresso Nacional projeto de lei de crédito suplementar (PLN 4/2021 – Mensagem 157) com o objetivo de recompor parte da despesa obrigatória cancelada no curso da tramitação do PLOA 2021. Assim, em 10/6/2021, foi sancionada a Lei 14.167, restaurando ao orçamento o valor de R\$ 19,77 bilhões em despesas obrigatórias, conforme explicitado na tabela a seguir.

Recomposição despesas obrigatórias na LOA 2021 - Lei 14.167

R\$ 1,00

Despesas	Recomposição
Benefícios Previdenciários Urbanos e Rurais	6.648.818.853
Compensação ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social - FRGPS	4.798.394.059
Subvenções Econômicas	4.256.729.882
Seguro Desemprego	2.629.646.402
Benefícios de Prestação Continuada (BPC) à Pessoa com Deficiência e da Renda Mensal Vitalícia (RMV) por Invalidez	967.485.799
Remuneração a Agentes Financeiros	423.400.736
TOTAL	19.767.619.840

Fonte: Lei 14.167/2021.

Com a suplementação feita por meio da Lei 14.167/2021, restaurou-se o equilíbrio orçamentário, com as receitas previstas equivalendo às despesas fixadas.

2.5.1.1. Receitas Orçamentárias

A LOA 2021 estimou receitas de R\$ 4.181,00 bilhões para o OFSS, sendo R\$ 1.664,20 bilhões (39,8%) referentes a receitas correntes, orçamentárias e intraorçamentárias, e R\$ 2.516,80 (60,20%) relativos a receitas de capital.

No decorrer do exercício, foram efetivamente arrecadados R\$ 4.280,21 bilhões, portanto 2,37% acima da previsão orçamentária original, sendo R\$ 2.016,69 bilhões em receitas correntes e R\$ 2.263,52 bilhões em receitas de capital.

Observa-se, pois, que as receitas correntes arrecadadas superaram em 21,18% as estimativas, enquanto as receitas de capital ficaram 10,06% abaixo das previsões, estando tal decréscimo concentrado principalmente nas operações de crédito, que ficaram 53,69% (R\$ 444,99 bilhões) abaixo do inicialmente previsto.

A tabela a seguir detalha a execução da receita em 2021, segregada por categoria econômica.

Previsão e realização das receitas orçamentárias – 2021

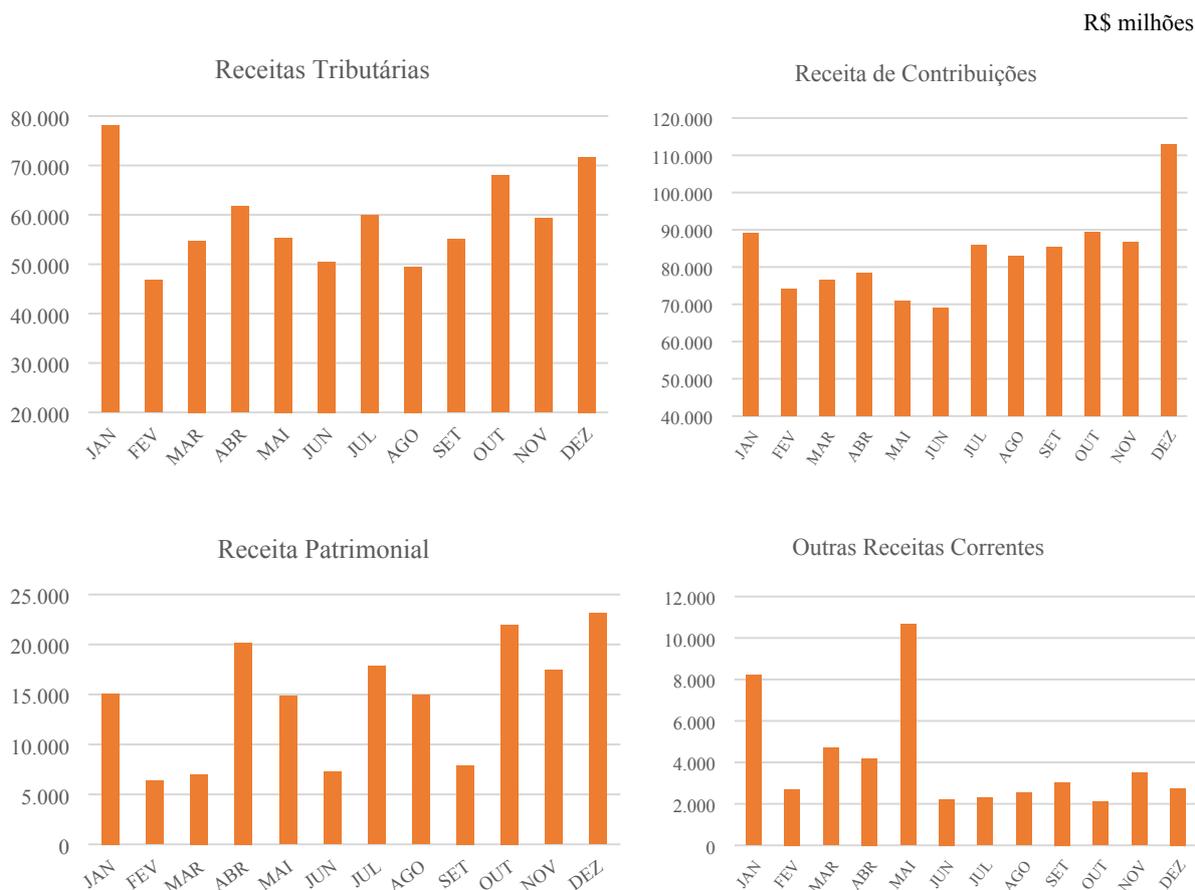
R\$ milhares						
RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS	Previsão Inicial	Previsão Atualizada	Receitas Realizadas	% sobre o total arrecadado	Saldo	Variação %
	(a)	(b)	(c)		(d) = (c-b)	(d) / (b)
Receitas Correntes (I)	1.664.201.949	1.664.201.949	2.016.692.949	47,12%	352.491.000	21,18%
Receita Tributária	589.495.674	589.495.674	710.744.542	16,61%	121.248.868	20,57%
Receita de Contribuições	907.280.297	907.280.297	1.024.286.198	23,93%	117.005.901	12,90%
Receita Patrimonial	91.080.001	91.080.001	174.091.092	4,07%	83.011.092	91,14%
Receita Agropecuária	23.008	23.008	28.116	0,00%	5.108	22,20%
Receita Industrial	2.110.036	2.110.036	2.103.987	0,05%	-6.049	-0,29%
Receita de Serviços	46.066.789	46.066.789	48.473.284	1,13%	2.406.496	5,22%
Transferências Correntes	459.748	459.748	791.195	0,02%	331.447	72,09%
Outras Receitas Correntes	27.686.396	27.686.396	56.174.534	1,31%	28.488.138	102,90%
Receitas Correntes a classificar	-	-	-	-	-	-
Receitas de Capital (II)	913.280.509	913.280.509	616.026.898	14,39%	-297.253.611	-32,55%
Operações de Crédito	828.770.731	828.770.731	383.780.344	8,97%	-444.990.387	-53,69%
Alienação de Bens	1.852.197	1.852.197	8.313.564	0,19%	6.461.367	348,85%
Amortizações de Empréstimos	40.079.407	40.079.407	106.451.667	2,49%	66.372.260	165,60%
Transferências de Capital	77.971	77.971	3.703	0,00%	-74.268	-95,25%
Outras Receitas de Capital	42.500.203	42.500.203	117.477.620	2,74%	74.977.417	176,42%
Recursos Arrecadados em Exercícios Anteriores (III)	-	-	-	-	-	-
SUBTOTAL DAS RECEITAS (IV) = (I + II + III)	2.577.482.458	2.577.482.458	2.632.719.847	61,51%	55.237.389	2,14%
Operações de Crédito / Refinanciamento (V)	1.603.521.711	1.603.521.711	1.647.492.679	38,49%	43.970.968	2,74%
Operações de Crédito Internas	1.603.521.711	1.603.521.711	1.644.343.833	38,42%	40.822.122	2,55%
Operações de Crédito Externas	0	0	3.148.846	0,07%	3.148.846	-
SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (VI) = (IV + V)	4.181.004.169	4.181.004.169	4.280.212.526	100,00%	99.208.357	2,37%
Ajuste na Previsão Atualizada (VI)		245.273.613			-245.273.613	-100,00%
Déficit (VII)	-	-	-	-	-	-
TOTAL (VIII) = (VI + VII)	4.181.004.169	4.426.277.782	4.280.212.526	100,00%	-146.065.256	-3,30%
RECEITAS DE CAPITAL TOTAIS (IX) = (II + V)	2.516.802.220	2.516.802.220	2.263.519.577	52,88%	-253.282.643	-10,06%
DETALHAMENTO DOS AJUSTES NA PREVISÃO ATUALIZADA		245.273.613				
Créditos Adicionais Abertos com Superávit Financeiro		53.244.822				
Créditos Adicionais Abertos com Excesso de Arrecadação		193.100.828				
Créditos cancelados líquidos		-1.072.037				

Fonte: Tesouro Gerencial e RREO Dez/2021, Balanço Orçamentário, págs. 8-11.

Em 2021, o Produto Interno Bruto (PIB) apresentou crescimento de 4,62% em relação a 2020, representando, portanto, recuperação em relação à retração de 3,88% havida em 2020 em relação a 2019. Esta melhora no desempenho econômico teve reflexos diretos na arrecadação das receitas correntes da União, que, como observado, ficaram 21,18% acima do previsto.

De fato, as principais receitas correntes apresentaram expansão na arrecadação: receita tributária, + R\$ 121,25 bilhões (20,57%); receita de contribuições, + R\$ 117,01 bilhões (12,90%); receita patrimonial, + R\$ 83,01 bilhões (91,14%) e outras receitas correntes, + R\$ 28,49 bilhões (102,90%). Os gráficos a seguir trazem o desempenho arrecadatário destas receitas ao longo do exercício de 2021.

Comportamento das principais receitas correntes ao longo do exercício de 2021



Fonte: Tesouro Gerencial.

A receita patrimonial foi favorecida com o aumento da arrecadação oriunda da exploração de recursos naturais, notadamente petróleo e minérios, que apresentaram, em 2021, tendência de aumento de preços em nível global. Houve, ainda, recebimento de dividendos e juros sobre o capital próprio em montante superior ao inicialmente previsto. A tabela a seguir detalha a execução da receita patrimonial.

Previsão e realização das receitas patrimoniais – 2021

RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS	Previsão Inicial (a)	Previsão Atualizada (b)	Receitas Realizadas (c)	Saldo (d) = (c-b)	R\$ milhares	
					% sobre o saldo	Variação % (d) / (b)
Receitas Patrimonial	91.080.001	91.080.001	174.091.092	83.011.092	100,00%	91,14%
Dividendos	6.431.746	6.431.746	25.815.294	19.383.548	23,35%	301,37%
Juros Sobre o Capital Próprio	3.322.811	3.322.811	17.493.692	14.170.880	17,07%	426,47%
Remuneração de Depósitos Bancários	9.256.545	9.256.545	13.899.339	4.642.794	5,59%	50,16%

RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS	Previsão Inicial (a)	Previsão Atualizada (b)	Receitas Realizadas (c)	Saldo (d) = (c-b)	% sobre o saldo	Variação % (d) / (b)
Receitas Patrimonial	91.080.001	91.080.001	174.091.092	83.011.092	100,00%	91,14%
Juros de Títulos de Renda	290.329	290.329	3.424.076	3.133.747	3,78%	1079,38%
Participação Especial pela Produção de Petróleo - Regime de Concessão	23.142.505	23.142.505	39.669.560	16.527.054	19,91%	71,41%
Royalties Mínimos pela Produção de Petróleo - Regime de Concessão	12.740.195	12.740.195	18.670.920	5.930.726	7,14%	46,55%
Royalties sobre o Excedente da Produção de Petróleo - Regime de Concessão	12.591.069	12.591.069	18.456.599	5.865.530	7,07%	46,58%
Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais	5.282.342	5.282.342	10.286.834	5.004.492	6,03%	94,74%
Demais	18.022.458	18.022.458	26.374.779	8.352.320	10,06%	46,34%

Fonte: Tesouro Gerencial.

No tocante às receitas de capital, as operações de crédito, exclusive às destinadas ao refinanciamento da dívida, ficaram R\$ 444,99 bilhões (53,69%) abaixo da previsão inicial. Por sua vez, as operações de crédito com finalidade de refinanciamento da dívida foram em linha com as estimativas, atingindo R\$ 1.647,49 bilhões, apenas 2,74% acima do previsto inicialmente.

Nota-se, pois, que o aumento na arrecadação de receitas correntes levou à diminuição na necessidade de novas operações de crédito para o custeio das obrigações assumidas e das políticas públicas desenvolvidas pela União.

No que concerne às operações de crédito destinadas ao refinanciamento da dívida pública, em 2021 houve grande volume de vencimentos nos meses de abril, setembro e outubro, conforme Relatório Mensal da Dívida. Entretanto, os lançamentos de títulos que ocorreram ao longo do ano foram suficientes para cobrir todos os vencimentos.

De fato, as emissões líquidas (lançamentos menos resgates) da Dívida Pública Federal Mobiliária Interna (DPFMI) apresentaram saldo acumulado positivo em todos os meses do ano, com exceção ao mês de abril. A tabela a seguir apresenta os valores mensais e acumulados das emissões líquidas ao longo de 2021.

Dívida Pública Federal Mobiliária Interna – emissões líquidas – 2021

R\$ milhões

Dívida Pública Federal Mobiliária Interna	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun
Emissões Líquidas	25.409,94	104.870,92	1.111,93	(159.455,03)	58.301,39	133.425,43
Valor Acumulado	25.409,94	130.280,86	131.392,79	(28.062,25)	30.239,14	163.664,57
Dívida Pública Federal Mobiliária Interna	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
Emissões Líquidas	16.140,60	44.871,06	(90.256,01)	(124.999,50)	84.999,08	68.910,07
Valor Acumulado	179.805,17	224.586,23	134.330,22	9.330,71	94.329,79	163.239,86

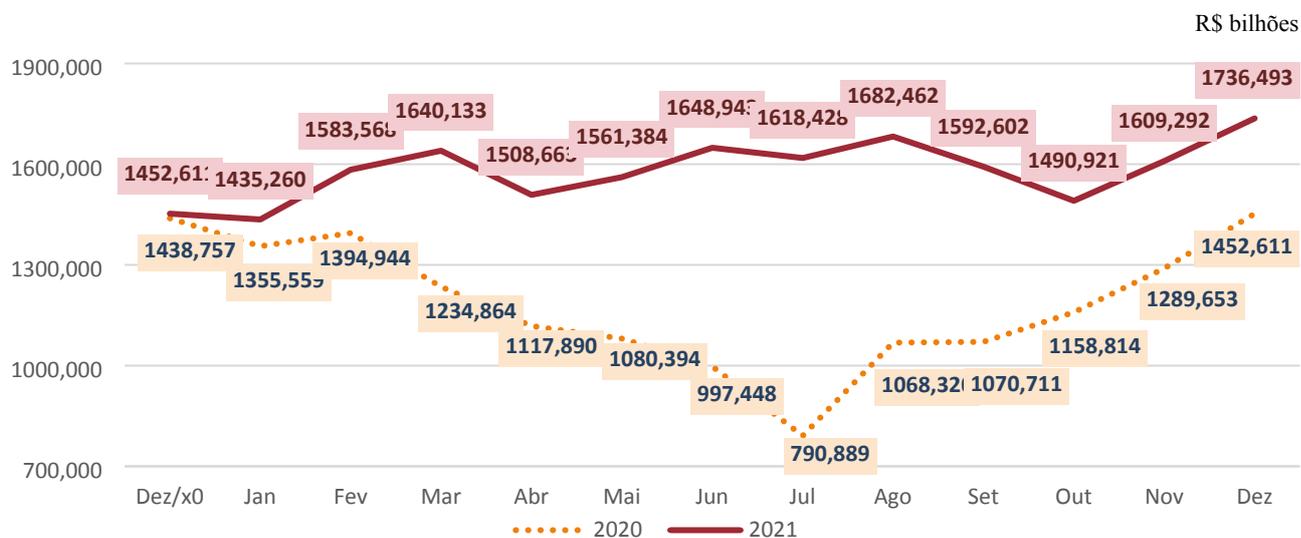
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – Relatório Mensal da Dívida - dezembro 2021.

Como pode ser observado, após os vencimentos do mês de outubro, as emissões líquidas acumuladas totalizavam R\$ 9,33 bilhões, segundo menor valor do ano. Nos meses de novembro e dezembro, as emissões líquidas somaram R\$ 153,91 bilhões, representando 94,28% do valor final do ano de R\$ 163,24 bilhões. Em 2020, o saldo final das emissões líquidas foi de R\$ 390,20 bilhões, o que denota maior necessidade de operações de crédito naquele exercício.

Com a arrecadação das receitas correntes acima das previsões, associada à regular emissão de títulos e refinanciamento da dívida pública, os saldos verificados na Conta Única do

Tesouro Nacional apresentaram comportamento distinto do observado em 2020. O gráfico a seguir apresenta a trajetória dos saldos da Conta Única ao final de cada mês.

Evolução do saldo da Conta Única do Tesouro Nacional ao longo do exercício – 2020 e 2021



Fonte: Banco Central do Brasil – Estatísticas Fiscais.

Em 2021, os saldos da Conta Única ficaram relativamente estáveis, apresentando crescimento nos meses de novembro e dezembro, em consonância com as maiores emissões líquidas da DPMFi naqueles meses.

Tal comportamento destoa do observado em 2020, quando, para fazer frente às despesas necessárias no exercício, ante à queda na arrecadação e uma maior dificuldade para emissão e refinanciamento de dívida, a União recorreu aos recursos existentes da Conta Única.

Em 2020, no período entre fevereiro e julho, o saldo da Conta Única foi reduzido em R\$ 604,01 bilhões (43,30%). Convém ressaltar que, em agosto de 2020, houve transferência extraordinária de resultado do Banco Central ao Tesouro Nacional, no montante de R\$ 325 bilhões, conforme autorizado pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), mediante o que faculta o art. 5º da Lei 13.820/2019.

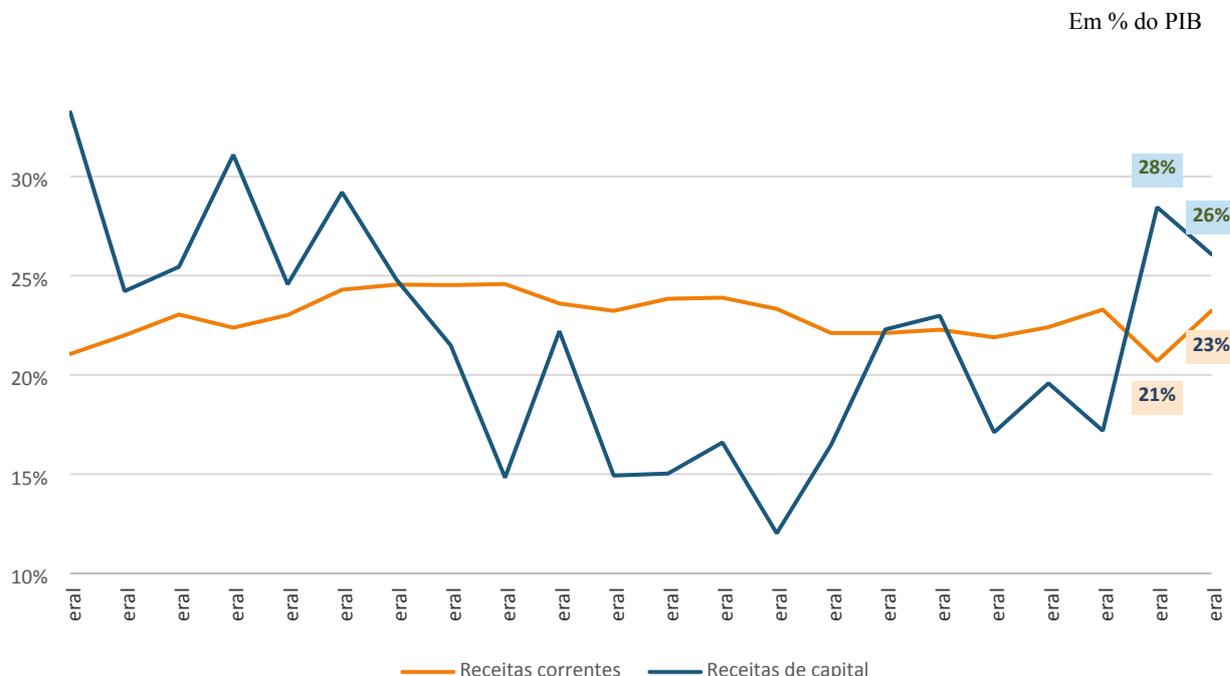
Estabelece o mencionado artigo que os recursos existentes na reserva de resultados do Banco Central poderão ser destinados ao pagamento da DPMFi, quando severas restrições nas condições de liquidez afetarem de forma significativa o seu refinanciamento, situação que o CMN considerou ter ocorrido em 2020, tendo em vista os efeitos da calamidade pública nacional em razão da pandemia da Covid-19.

Em 2021, o aumento da taxa média referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic), combinado com a manutenção de volumosos saldos na Conta Única, favoreceu o Tesouro na obtenção de receitas oriundas da remuneração de tais disponibilidades. Conforme estatui o art. 5º da Lei 7.862/1989, no último dia útil de cada decênio, o Banco Central deve recolher ao Tesouro Nacional o valor da remuneração incidente sobre os saldos diários da Conta Única verificados nos últimos dez dias, sendo tal remuneração atrelada à taxa média referencial do Selic.

Como resultado, em 2021, o Banco Central transferiu ao Tesouro Nacional, a título de remuneração das disponibilidades existentes na Conta Única, o montante de R\$ 117,48 bilhões, valor 176,42% (R\$ 74,98 bilhões) acima do estimado, estando registrado como categoria econômica em Outras Receitas de Capital. Em 2020, o montante transferido pelo Banco Central a mesmo título foi de R\$ 66,23 bilhões.

Ainda com relação às receitas, outro aspecto relevante é sua trajetória em relação ao PIB. O gráfico a seguir apresenta a evolução das receitas efetivamente arrecadadas, segregadas por categoria econômica, em percentual do PIB no período de 2001 a 2020.

Evolução receitas orçamentárias em percentual do PIB – 2000 a 2021



Fonte: Tesouro Gerencial e Banco Central do Brasil (Sistema Gerenciador de Séries Temporais).

Verifica-se, pois, que as receitas correntes arrecadadas permaneceram relativamente estáveis, enquanto proporção do PIB, ao longo do período analisado. Em 2021, foram arrecadados valores equivalentes a 23% do PIB, dois pontos percentuais (p.p.) acima do atingido em 2020 e a mesma proporção observada em 2019.

Em valores nominais, as receitas correntes arrecadadas em 2021 (R\$ 2.016,69 bilhões) ficaram R\$ 471,07 bilhões acima dos valores arrecadados em 2020 (R\$ 1.545,62 bilhões), sendo também R\$ 295,83 bilhões superiores aos valores recolhidos em 2019 (R\$ 1.720,86 bilhões).

Como pode ser observado no gráfico, as receitas de capital possuem maior volatilidade em relação às receitas correntes, comportamento intrínseco a essa natureza de receita, que possui uma complexa gama de fatores que podem influenciar o seu desempenho.

No período abrangido, a maior proporção de receitas de capital em relação ao PIB foi verificada em 2000, quando atingiu 33% e a menor em 2013, quando foi de 12%. Em 2021, a proporção das receitas de capital foi de 26% do PIB, dois p.p. abaixo do observado em 2020, quando foi de 28%, mas nove p.p. acima do verificado em 2019, quando foi de 17%. Tal comportamento está relacionado notadamente com as operações de crédito realizadas.

Ainda em relação a 2021, as novas operações de crédito totalizaram, em valores nominais, R\$ 383,78 bilhões ante a R\$ 1.140,84 bilhões em 2020 (redução de 197,26%) e a R\$ 589,98 bilhões em 2019 (redução de 56,07%). Por sua vez, as operações de crédito destinadas ao refinanciamento da dívida pública totalizaram R\$ 1.647,49 bilhões em 2021 ante a R\$ 507,55 bilhões em 2020, aumento de 224,59%, e a R\$ 374,94 bilhões em 2019, aumento de 77,24%.

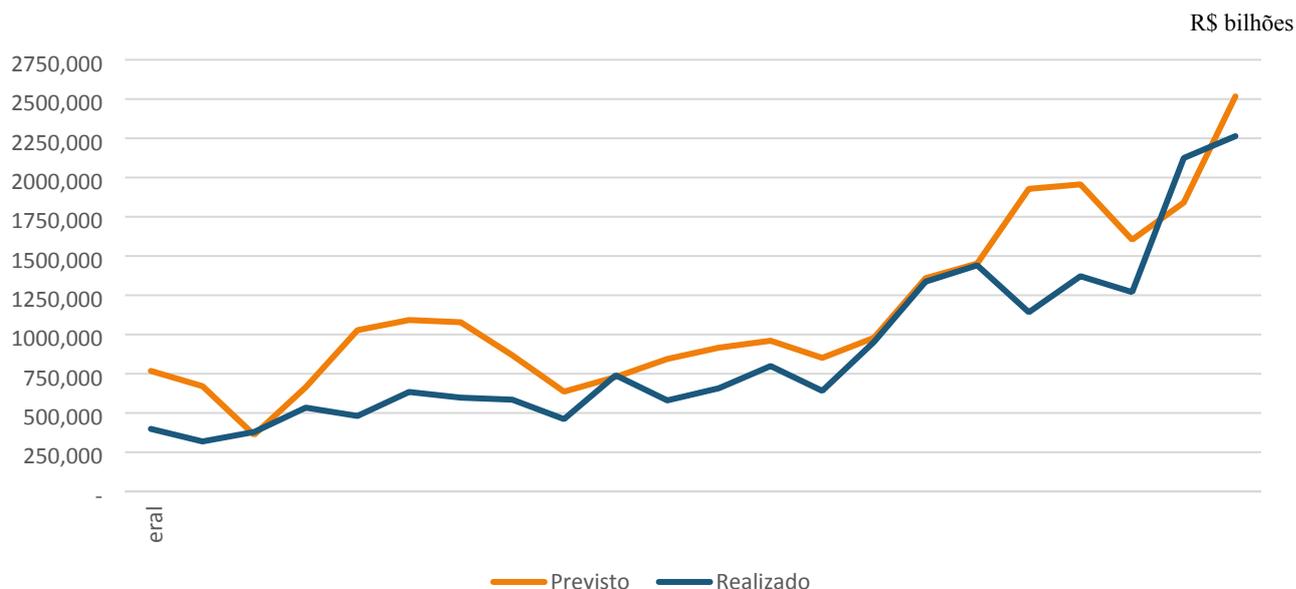
Portanto, observa-se que, tanto em 2021 (R\$ 2.031,27 bilhões) quanto em 2020 (R\$ 1.648,39 bilhões), o volume de operações de crédito realizadas foi em muito superior ao de 2019 (R\$ 973,92 bilhões). Esse comportamento fez com que houvesse crescimento das receitas de capital como proporção do PIB, considerando que a maior parcela de tais receitas é oriunda das

operações de crédito. Em 2021, 89,74% das receitas de capital tiveram como origem operações de crédito.

De se notar que, apesar de o volume de operações de crédito de 2021 superar, em valores nominais, o de 2020, o crescimento do PIB verificado em 2021 acarretou o decréscimo das receitas de capital como proporção deste, que passaram de 28% para 26% do PIB.

Ainda com relação às despesas de capital, o gráfico a seguir apresenta a evolução dos valores previstos e arrecadados ao longo do período de 2000 a 2021.

Evolução das receitas de capital – 2000 a 2021



Fonte: Tesouro Gerencial.

Observa-se que a receita arrecadada tem permanecido abaixo da receita prevista, com exceção dos exercícios de 2002, 2009 e 2020. Em 2002 e 2009, os valores arrecadados superaram levemente os estimados, em 5,0% e 1,5%, respectivamente. Já em 2020 as receitas de capital arrecadadas ficaram 15,4% acima dos valores previstos, em virtude da necessidade de realização de maior volume de operações de crédito, diante da queda de arrecadação nas receitas correntes.

Conforme já relatado, com a melhora da arrecadação das receitas correntes em 2021, houve redução na realização de novas operações de crédito, contribuindo para que as receitas de capital permanecessem abaixo do valor previsto em R\$ 253,28 bilhões (10,1%).

Tal discrepância entre os valores estimados e arrecadados seria ainda maior não fosse o desempenho acima do previsto das receitas oriundas dos subgrupos de “amortização de empréstimos” e de “outras receitas de capital”.

Em “outras receitas de capital” houve, consoante já registrado, desempenho superior ao estimado na rentabilidade das disponibilidades existentes na Conta Única, que atingiu o montante de R\$ 117,48 bilhões, valor 176,42% acima do previsto.

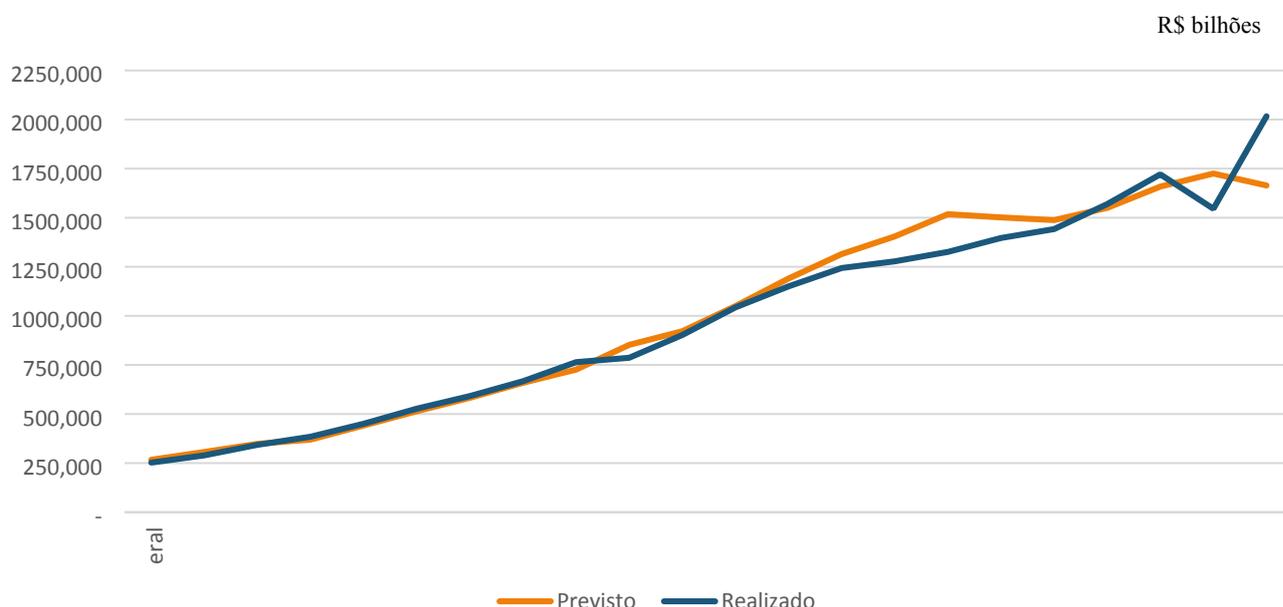
Em “amortização de empréstimos”, houve, em 2021, liquidações antecipadas de R\$ 63,00 bilhões de empréstimos concedidos ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Além disso, houve o recebimento de R\$ 12,76 bilhões do BNDES a título de amortizações ordinárias e juros. Tais fatos contribuíram para que o valor arrecadado como “amortização de empréstimos” atingisse R\$ 106,45 bilhões, montante R\$ 66,37 bilhões (165,60%) superior ao estimado. Em 2020, não houve amortizações extraordinárias (liquidações antecipadas) de empréstimos concedidos ao BNDES e os repasses a título de amortizações ordinárias e juros somaram R\$ 16,04 bilhões.

Com relação aos períodos anteriores, de 2014 a 2016, verifica-se o crescimento das receitas de capital, com maior proximidade entre os valores previstos e arrecadados. Tal período coincide com a fase mais aguda da crise econômica no Brasil, caracterizada por desequilíbrio fiscal e baixo crescimento do PIB. Esse quadro, ao passo que gerou decréscimo real na arrecadação das receitas correntes, levou à necessidade de elevação das receitas de capital, por meio do aumento das receitas de operações de crédito.

No triênio 2017-2019, o descolamento entre as receitas de capital previstas e as realizadas voltou a ocorrer. Em 2017 e 2018, o valor arrecadado ficou 41,6% e 29,9% abaixo do estimado, respectivamente, tendo como causa principal a realização de operações destinadas ao refinanciamento da dívida em patamares inferiores aos estimados na LOA. Em 2019, o descolamento entre as receitas de capital previstas e as arrecadadas diminuiu para 20,8%, devido, em grande parte, à redução do valor previsto para essas receitas em comparação com 2018.

Analisa-se, agora, a trajetória das receitas correntes previstas e efetivamente arrecadadas ao longo do período de 2000 a 2021, conforme apresentado no gráfico a seguir.

Evolução das receitas correntes - 2001 a 2021



Fonte: Tesouro Gerencial.

O comportamento mais estável das receitas correntes tende a contribuir para um menor descolamento entre a previsão e a realização de tais receitas. Não obstante, em 2021, as receitas efetivamente arrecadadas ficaram 21,18% acima das estimadas na LOA. No período representado no gráfico, de 2000 a 2021, em nenhum exercício houve descolamento desta ordem, com a arrecadação superando a previsão de receitas. O maior percentual anterior a 2021 havia sido verificado em 2003, quando as receitas arrecadadas superaram as estimadas em 3,97%.

Observa-se, pois, recuperação das receitas correntes em relação ao exercício de 2020, em que as receitas arrecadadas ficaram 10,39% abaixo das estimadas. Neste sentido, cabe mencionar, uma vez mais, que em 2021 o PIB apresentou crescimento de 4,62% e, em 2020, contração de 3,88%.

No exercício de 2015, as receitas arrecadadas ficaram 12,7% abaixo das receitas estimadas, tendo havido retração do PIB em 3,55%. Em 2016, quando também houve contração do PIB, que foi de 3,16%, as receitas arrecadadas foram 6,98% inferiores às estimativas.

No período entre 2009 e 2017, em todos os anos a receita arrecadada ficou abaixo das estimativas, havendo reversão, receitas arrecadadas superiores às estimativas, nos exercícios de 2018 e 2019, nos patamares de 1,24% e 3,76%, respectivamente.

Comportamento da Arrecadação de Receitas Correntes

Como percebido, devido à sua natureza, as receitas correntes são mais suscetíveis ao desempenho da economia, tendendo a diminuir na ocorrência de frustração no crescimento econômico ou de eventual recessão e a crescer com o aumento do PIB, como ocorreu em 2021. A tabela a seguir apresenta o comparativo das receitas correntes arrecadadas no exercício de 2020, atualizadas pelo IPCA, com as do exercício de 2021.

Comparativo receitas correntes realizadas em 2020 e 2021

	2020			2021		% Variação real
	Valor corrente (A)	Valor corrigido (B) (B) = (A) x (1 + IPCA)	% sobre total	Valor (C)	% sobre total	
Receitas Correntes	1.545.624.796	1.701.131.652	100,00%	2.016.692.949	100,00%	18,55%
Receita tributária	516.807.784	568.804.332	33,44%	710.744.542	35,24%	24,95%
Receita de contribuições	847.833.364	933.134.727	54,85%	1.024.286.198	50,79%	9,77%
Receita patrimonial	94.502.297	104.010.268	6,11%	174.091.092	8,63%	67,38%
Receita agropecuária	21.494	23.656	0,00%	28.116	0,00%	18,85%
Receita industrial	1.649.367	1.815.312	0,11%	2.103.987	0,10%	15,90%
Receita de serviços	36.516.143	40.190.069	2,36%	48.473.284	2,40%	20,61%
Transferências correntes	573.569	631.276	0,04%	791.195	0,04%	25,33%
Outras receitas correntes	47.720.683	52.521.909	3,09%	56.174.534	2,79%	6,95%
Receitas correntes a classificar	94	104	0,00%	0	0,00%	-

Fonte: Tesouro Gerencial.

Nota-se que houve, em termos reais, aumento de 18,55% no montante de receitas correntes arrecadadas em 2021 em relação a 2020. Houve crescimento real na arrecadação de todos os subgrupos de receitas correntes, com destaque para as receitas patrimoniais, com elevação de 67,38%.

Consoante já explanado, as receitas patrimoniais foram favorecidas com a recuperação global dos preços do petróleo e de minérios, além do recebimento de dividendos e juros sobre o capital de empresas que a União possui participação societária (vide tabela que detalha as receitas patrimoniais).

No grupo das receitas tributárias, o crescimento foi, em termos reais, de R\$ 141,94 bilhões (24,95%). Os maiores aumentos de arrecadação ocorreram no Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ), elevação de R\$ 75,05 bilhões (53,89%); Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), aumento de R\$ 24,85 bilhões (102,71%); Imposto sobre a Importação (II), acréscimo de R\$ 11,62 bilhões (23,09%) e Imposto sobre a Renda de Pessoa Física (IRPF), incremento de R\$ 10,36 bilhões (22,39%).

No que concerne às receitas de contribuição, houve, em 2021, majoração real de R\$ 91,15 bilhões (9,77%) na arrecadação. Como destaque dos aumentos tem-se a Cofins sobre o faturamento, elevação de R\$ 30,21 bilhões (12,52%); Contribuição Social sobre o Lucro Líquido de empresas não optantes do Simples Nacional, aumento de R\$ 25,70 bilhões (32,06%); Contribuição Previdenciária do Empregador de empresas optantes do Simples Nacional, acréscimo de R\$ 8,50 bilhões (17,51%) e Cota-parte do adicional ao frete para a renovação da Marinha Mercante, incremento de R\$ 7,34 bilhões (128,01%).

Por fim, há que se destacar ainda o crescimento verificado no grupo das receitas de serviços, no qual houve aumento real de R\$ 8,28 bilhões (20,61%) na arrecadação. O maior crescimento na arrecadação ocorreu nas receitas vinculadas aos serviços e atividades financeiras, mais especificamente o retorno de operações, juros e encargos financeiros, com acréscimo de R\$ 6,56 bilhões (35,65%).

2.5.1.2. Despesas Orçamentárias

Para o exercício de 2021, a LOA sancionada (Lei 14.144/2021) fixou despesas no montante de R\$ 4.161,24 bilhões. Ao longo do exercício, por meio da abertura de créditos adicionais (suplementares, especiais ou extraordinários), a autorização para a realização de despesas atingiu R\$ 4.406,51 bilhões, representando acréscimo de R\$ 245,27 bilhões (5,89%) em relação ao inicialmente fixado na LOA.

Cumprido esclarecer que, conforme já mencionado, houve veto de R\$ 19,77 bilhões em despesas quando da sanção da LOA 2021, tendo sido este montante utilizado como fonte para abertura de créditos suplementares (Lei 14.167/2021) para recomposição de despesas obrigatórias que haviam sido suprimidas pelo relator-geral do PLOA durante a tramitação da proposta no Congresso Nacional.

Não obstante, o montante de créditos adicionais abertos em 2021 ficou abaixo dos valores de 2020, quando a diferença entre o inicialmente fixado na LOA e o total autorizado foi de R\$ 632,97 bilhões (17,75%), o que denota forte impacto causado pela pandemia de Covid-19 naquele exercício, o que exigiu a revisão do montante de despesas autorizadas, ante aos gastos extraordinários surgidos. A tabela a seguir apresenta os valores das despesas no exercício de 2021.

Despesa orçamentária por grupo de natureza de despesa – 2021

Grupo Despesa	Dotação Inicial		Dotação Atualizada		Despesas Empenhadas	
		%		%		%
Pessoal e Encargos Sociais	363.651,59	8,74%	357.735,16	8,12%	352.185,18	8,70%
Juros e Encargos da Dívida	362.618,22	8,71%	362.617,89	8,23%	256.298,01	6,33%
Outras Despesas Correntes	1.400.675,74	33,66%	1.626.154,08	36,90%	1.606.200,05	39,69%
Investimentos	38.128,88	0,92%	49.014,95	1,11%	46.126,85	1,14%
Inversões Financeiras	81.156,64	1,95%	98.457,27	2,23%	76.197,80	1,88%
Amortização/Refinanciamento da Dívida	1.873.784,81	45,03%	1.873.802,22	42,52%	1.710.005,89	42,25%
Reserva de Contingência	41.220,68	0,99%	38.728,60	0,88%	-	0,00%
TOTAL	4.161.236,55	100,00%	4.406.510,16	100,00%	4.047.014,38	100,00%

Fonte: Siafi, Tesouro Gerencial.

O montante efetivamente empenhado em 2021 atingiu R\$ 4.047,01 bilhões, o que representou 91,84% da despesa autorizada. A despesa empenhada ficou, portanto, R\$ 359,50 bilhões abaixo do montante autorizado. Os grupos de despesa com maior defasagem entre o valor empenhado e autorizado foram: amortização e refinanciamento da dívida, R\$ 163,80 bilhões (8,74%); juros e encargos da dívida, R\$ 106,32 bilhões (29,32%) e inversões financeiras, R\$ 22,26 bilhões (22,61%).

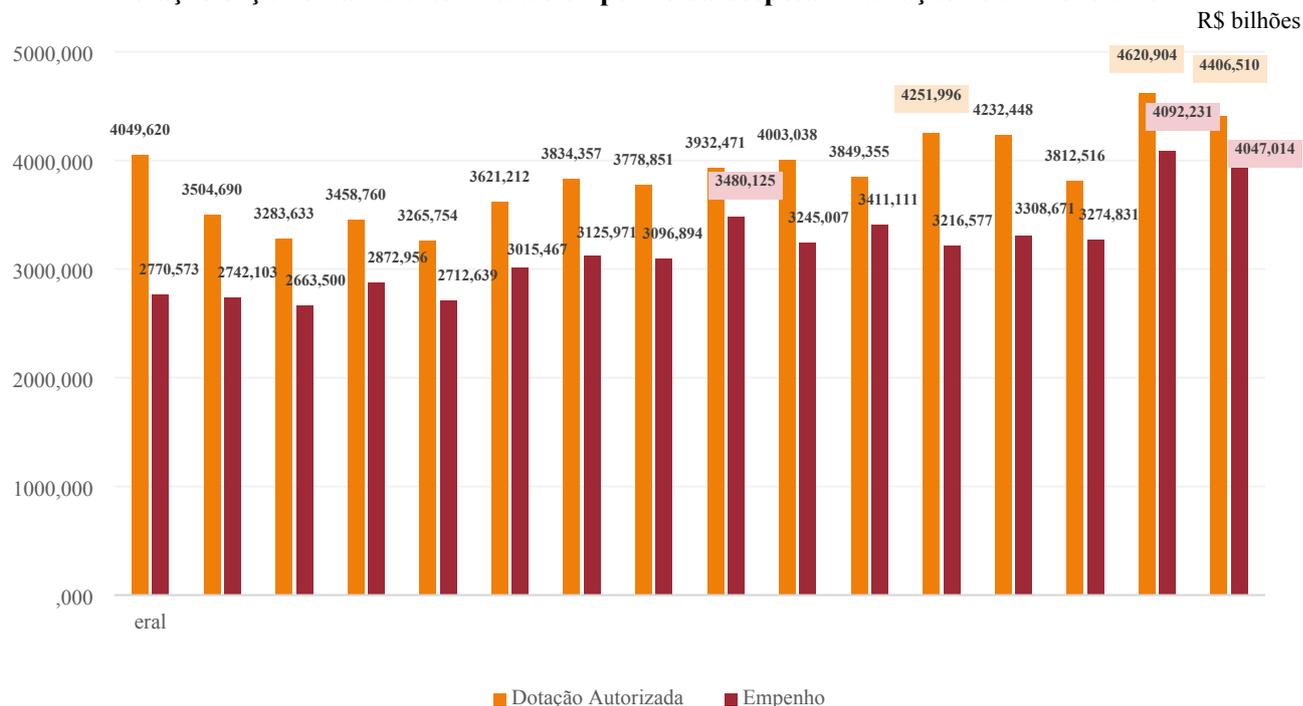
No grupo amortização e refinanciamento da dívida, os maiores volumes de recursos autorizados e não-empenhados foram verificados nas ações: “0455 – Serviços da Dívida Pública Federal Interna”, R\$ 70,59 bilhões; “0365 – Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna”, R\$ 36,10 bilhões e “0243 – Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal Externa”, R\$ 35,61 bilhões e “00Q3 – Assunção e Novação de Dívidas do Fundo de Compensação das Variações Salariais”, R\$ 13,08 bilhões.

Quanto ao grupo juros e encargos da dívida, os maiores volumes de recursos não-empenhados frente ao montante autorizado ocorreram nas ações: “0455 – Serviços da Dívida Pública Federal Interna”, R\$ 86,47 bilhões; e “0284 – Serviços da Dívida Pública Federal Externa”, R\$ 19,44 bilhões.

No grupo referente às inversões financeiras, os maiores montantes de recursos autorizados e não-empenhados no exercício foram nas ações: “00JJ – Promoção de Investimentos no Brasil e no Exterior: Fundo Social”, R\$ 8,68 bilhões; “0118 – Financiamentos a marinha Mercante e à Indústria de Construção Naval”, R\$ 5,40 bilhões; e “0A37 – Financiamento de Projetos de Desenvolvimento Tecnológico de Empresas”, R\$ 2,87 bilhões.

O gráfico a seguir apresenta a variação da dotação orçamentária atualizada e da despesa empenhada nos exercícios de 2006 a 2021, em valores atualizados pelo IPCA do período.

Dotação orçamentária autorizada e empenho da despesa – variação real – 2006 a 2021¹



Fonte: Tesouro Gerencial.

¹ Valores atualizados pelo IPCA do período.

Verifica-se que as despesas do exercício de 2021 ficaram levemente abaixo dos dispêndios de 2020. Houve decréscimo de 4,64% na despesa autorizada e de 1,10% na despesa empenhada. Este nível de despesa ainda é elevado em comparação aos demais anos da série apresentada, estando a despesa empenhada, em 2021, 16,09% acima dos valores observados em 2014, que representa, em termos reais, o maior dispêndio antes de 2020.

Embora em patamares semelhantes, os dispêndios de 2020 e 2021 possuem perfis diferentes quando observados pela ótica do impacto fiscal. De fato, 60,39% da despesa empenhada em 2020 foi referente a dispêndios primários, enquanto em 2021 essa proporção foi de 49,46%.

Tal fato pode ser explicado pelo menor volume de gastos extraordinários em 2021. Em 2020, o impacto da pandemia de Covid-19 exigiu a abertura de créditos extraordinários, em valores nominais, de R\$ 635,16 bilhões, dos quais R\$ 539,46 bilhões foram empenhados. Em 2021, os créditos extraordinários somaram R\$ 141,50 bilhões, dos quais R\$ 126,16 bilhões foram empenhados. As despesas primárias do exercício são abordadas ainda em seção própria deste texto.

Por outro lado, as despesas financeiras se elevaram em 2021, em função do maior refinanciamento da dívida pública ocorrido neste exercício, com valores empenhados de R\$ 1.363,13 bilhões, ante R\$ 708,68 bilhões em 2020, variação de R\$ 654,45 bilhões, em termos nominais.

Despesas por Função de Governo

A função de governo é o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público e está relacionada com a missão institucional do órgão, por exemplo, cultura, educação e saúde. A análise da execução da despesa pública agregada por função permite verificar em quais áreas se concentram os maiores gastos governamentais. A tabela a seguir apresenta a distribuição da despesa empenhada e paga no exercício, em valores nominais, entre as diferentes áreas de atuação governamental em 2020 e 2021.

Empenho e pagamento da despesa por função – 2020 e 2021¹

R\$ milhões

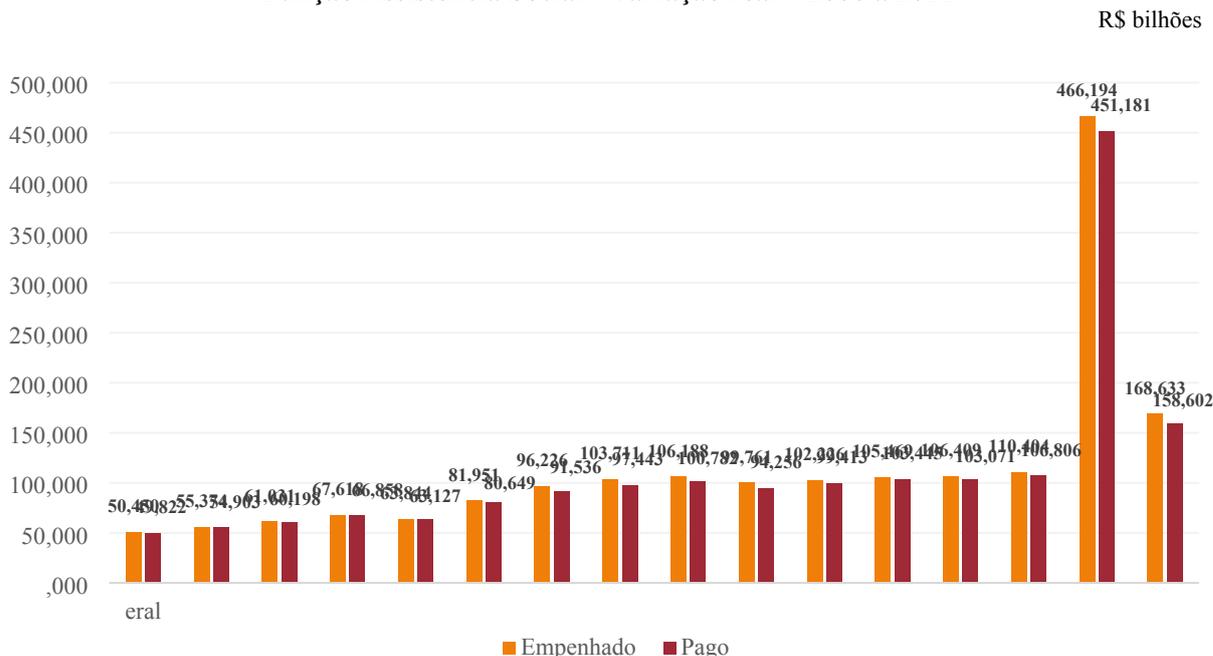
Função de Governo	Despesa Emp.a 2020	Despesa Emp./ Dotação 2020	Despesa Paga 2020	Desp. Paga/ Desp. Emp. 2020	Despesa Empenhada 2021	Despesa Emp./ Dotação 2021	Despesas Liquidadas 2021	Despesas Pagas 2021	Despesa Paga/ Despesa Emp. 2021
Encargos Especiais	1.928.382,5	85%	1.884.000,6	98%	2.455.198,6	90%	2.417.104,7	2.416.423,2	98%
Previdência Social	766.853,7	99%	718.968,2	94%	806.431,3	100%	805.142,9	755.986,2	94%
Saúde	164.688,0	88%	150.463,0	91%	182.513,5	96%	163.234,5	161.436,2	88%
Assistência Social	423.577,3	91%	409.936,6	97%	168.633,4	97%	161.127,8	158.602,0	94%
Educação	105.396,3	95%	88.075,8	84%	112.482,0	94%	100.283,4	96.055,9	85%
Defesa Nacional	82.380,0	100%	73.213,1	89%	84.561,0	100%	78.593,6	74.746,8	88%
Trabalho	77.234,3	91%	75.873,3	98%	66.693,3	99%	65.841,2	65.836,2	99%
Judiciária	37.619,0	98%	36.274,4	96%	38.523,2	98%	36.561,6	36.518,0	95%
Administração	26.789,4	93%	23.746,4	89%	27.426,7	94%	25.261,6	23.995,4	87%
Agricultura	20.212,1	87%	13.046,7	65%	25.259,5	93%	17.047,3	16.676,4	66%
Segurança Pública	13.844,3	93%	10.717,2	77%	13.274,3	98%	11.015,1	10.440,9	79%
Urbanismo	8.410,3	96%	1.250,1	15%	10.826,6	100%	1.207,0	1.120,8	10%
Transporte	11.782,6	66%	7.888,0	67%	10.326,2	65%	6.683,8	6.551,8	63%
Essencial à Justiça	8.185,0	100%	7.837,3	96%	8.250,5	99%	7.949,3	7.917,4	96%
Legislativa	7.508,6	93%	7.236,1	96%	7.642,9	90%	7.381,0	7.377,5	97%
Ciência e Tecnologia	7.319,3	99%	6.214,2	85%	5.950,9	67%	5.039,0	4.641,4	78%
Gestão Ambiental	4.792,0	97%	3.533,2	74%	4.153,8	98%	3.108,0	2.999,2	72%
Relações Exteriores	3.903,9	95%	3.800,1	97%	3.973,5	97%	3.829,2	3.812,2	96%
Comercio e Serviços	7.787,5	91%	4.954,9	64%	3.315,9	100%	1.698,1	1.690,7	51%
Comunicações	1.836,3	88%	1.575,3	86%	2.730,3	93%	2.231,8	2.160,6	79%
Energia	1.630,3	97%	1.374,0	84%	1.840,4	99%	1.690,0	1.648,2	90%
Indústria	1.744,6	97%	1.566,4	90%	1.770,6	98%	1.658,1	1.570,8	89%
Organização Agrária	1.988,9	99%	1.327,4	67%	1.441,4	98%	1.068,7	1.017,0	71%
Cultura	1.260,1	71%	608,7	48%	1.247,2	74%	643,5	620,1	50%
Direitos da Cidadania	1.454,3	97%	943,9	65%	1.103,6	99%	684,6	655,7	59%
Desporto e Lazer	596,6	99%	98,7	17%	872,3	100%	214,0	213,9	25%
Saneamento	889,7	100%	788,9	89%	480,6	100%	445,5	445,5	93%
Habitação	77,5	97%	2,0	3%	90,5	99%	2,1	2,1	2%
Total	3.718.144,7	88,56%	3.535.314,3	95,08%	4.047.014,4	91,84%	3.926.747,1	3.861.162,3	95,4%

Fonte: Tesouro Gerencial.

¹ A função “Reserva de Contingência” não consta da tabela, pois não há despesa empenhada.

Como destaque no exercício de 2021, tem-se a redução, em valores nominais, de R\$ 254,94 bilhões (60,19%) nos montantes empenhados na função Assistência Social.

Em 2020, esta função abrigou algumas relevantes despesas relacionadas ao enfrentamento da pandemia de Covid-19, tais como a concessão do auxílio emergencial a pessoas em situação de vulnerabilidade (R\$ 295,23 bilhões empenhados) o benefício emergencial de manutenção do emprego e da renda (R\$ 41,55 bilhões empenhados), tendo apresentado acréscimo total de R\$ 327,60 bilhões (341,35%) em relação aos valores empenhados no exercício de 2019. A tabela a seguir apresenta a evolução das despesas com a função Assistência Social, em valores atualizados pelo IPCA do período.

Função Assistência Social – variação real – 2006 a 2021²


Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – Siop.

² Valores atualizados pelo IPCA do período.

Constata-se, pois, o relevante aumento de despesas na função Assistência Social que ocorreu em 2020. Em 2021, apesar dos gastos se apresentarem em montante inferior ao de 2020, verifica-se que ainda foram acima dos exercícios anteriores, quando não havia pandemia.

De fato, o valor pago em 2021, de R\$ 158,60 bilhões, representa, em termos reais, acréscimo de 89,41% (R\$ 74,86 bilhões) em relação à média dos dispêndios na função Assistência Social no período de 2006 a 2019, que foi de R\$ 83,74 bilhões.

Em que pese não haver, em 2021, declaração formal de calamidade pública nacional pelo Poder Legislativo, a Emenda Constitucional 109, promulgada em 15/3/2021, previu a concessão de auxílio emergencial residual para enfrentamento das consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19 (art. 3º), sendo dispensada observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarretasse aumento de despesa, até o limite de R\$ 44 bilhões.

Assim, em 18/3/2021 foi publicada a Medida Provisória 137, abrindo créditos extraordinários no montante de R\$ 42,58 bilhões para a ação orçamentária destinada ao custeio do auxílio emergencial a pessoas em situação de vulnerabilidade em decorrência da pandemia de Covid 19.

Contudo, em 5/7/2021, foi publicada a Medida Provisória 156, com abertura de novos créditos extraordinários destinados ao custeio do auxílio emergencial, desta feita no montante de R\$ 20,03 bilhões. Consoante a Exposição de Motivos 166/2021-ME, que acompanhou MP 156, a justificativa para o acréscimo nos valores destinados ao auxílio emergencial foi a persistência no quadro da pandemia de Covid 19. Do total autorizado de R\$ 62,61 bilhões em 2021, foram empenhados R\$ 60,79 bilhões e pagos R\$ 59,65 bilhões na ação orçamentária relativa ao auxílio emergencial.

Com relação à ação orçamentária referente ao benefício emergencial de manutenção do emprego e da renda, também integrante da função Assistência Social, o valor empenhado em 2021 foi de R\$ 7,17 bilhões, o que representa redução de R\$ 34,38 bilhões (82,75%) em relação a 2020.

Na função Trabalho, também houve redução no volume de recursos empenhados em 2021 em relação a 2020, tendo tal redução atingido R\$ 10,54 bilhões (13,65%), concentrada

principalmente em duas ações orçamentárias: Abono Salarial, com redução de R\$ 9,10 bilhões (47,25%) nos valores empenhados; e Seguro Desemprego, com decréscimo de R\$ 3,85 bilhões (9,61%).

Outra função que se sobressai pela redução dos valores empenhados é a função Comércio e Serviços, com redução de R\$ 4,47 bilhões (57,42%). Esse decréscimo ocorreu em razão de, em 2020, terem sido dispendidos valores extras na ação denominada Recursos sob Supervisão do Fundo Geral de Turismo/Fungetur, por meio da qual se procurou atenuar os efeitos da pandemia no setor de turismo. De fato, a Medida Provisória 963/2020 abriu créditos extraordinários de R\$ 5,0 bilhões para o financiamento desta ação orçamentária em 2020, integralmente empenhados naquele exercício, enquanto, em 2021, os valores empenhados na mesma ação foram de apenas R\$ 55,58 milhões.

Por fim, como destaque no aumento dos valores empenhados, tem-se a função Encargos Especiais, com elevação de R\$ 526,82 bilhões (27,32%) ante ao montante observado em 2020, que foi de R\$ 1.928,38 bilhões. Este aumento está concentrado principalmente na ação orçamentária destinada ao refinanciamento da dívida pública, que em 2021 teve valores empenhados de R\$ 1.363,13 bilhões, ante a R\$ 708,68 bilhões em 2020, crescimento, portanto, em termos nominais, de R\$ 654,45 bilhões (92,35%).

Os crescentes volumes no orçamento destinados ao refinanciamento da dívida demonstram não apenas a elevação da dívida pública, como, principalmente, a redução dos prazos de vencimento dos títulos emitidos pelo Tesouro Nacional, isto é, a rolagem da dívida passou a ocorrer com mais frequência, em prazos menores. A Tabela a seguir apresenta a posição dos vencimentos da DPFMi nos meses de dezembro de cada ano.

Vencimentos da DPFMi – 2018 a 2021 – Posição ao final de dezembro de cada ano

Vencimentos	R\$ bilhões							
	Dez/2018		Dez/2019		Dez/2020		Dez/2021	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
Até 12 meses	620,13	16,63%	782,53	19,16%	1.346,27	28,25%	1.163,58	21,75%
De 1 a 2 anos	658,02	17,65%	850,99	20,84%	766,86	16,09%	1.122,26	20,98%
De 2 a 3 anos	699,19	18,75%	538,65	13,19%	691,55	14,51%	932,62	17,44%
De 3 a 4 anos	461,02	12,36%	572,64	14,02%	696,52	14,61%	555,56	10,39%
De 4 a 5 anos	425,18	11,40%	432,21	10,58%	445,01	9,34%	383,10	7,16%
Acima de 5 anos	865,32	23,21%	906,22	22,19%	819,95	17,20%	1.191,81	22,28%
Total	3.728,86	100,00%	4.083,23	100,00%	4.766,16	100,00%	5.348,94	100,00%

Fonte: Relatório Mensal da Dívida – Dezembro de cada ano.

Despesas que impactam o Resultado Fiscal Primário

Para fins de apuração do resultado fiscal, as despesas são agrupadas em financeiras ou primárias. As despesas financeiras extinguem uma obrigação ou criam um direito, ambos de natureza financeira, a exemplo do pagamento dos juros da dívida pública ou concessão de empréstimos pelo ente público. As despesas primárias, por sua vez, estão relacionadas aos gastos comuns do poder público, a exemplo da prestação de serviços e o fornecimento de bens à população e ainda a manutenção da estrutura administrativa.

No que tange à apuração do resultado fiscal primário do Governo Central, as despesas públicas são agrupadas em quatro linhas: Benefícios Previdenciários; Pessoal e Encargos Sociais; Outras Despesas Obrigatórias; e Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira. As despesas sujeitas a programação financeira, por sua vez, são divididas entre Despesas Obrigatórias com Controle de Fluxo e Despesas Discricionárias.

A tabela a seguir apresenta as despesas primárias pagas, como dispostas no Resultado do Tesouro Nacional (RTN) para os exercícios de 2020 e 2021, em valores nominais.

Despesas Primárias Pagas – 2019 e 2020 – valores correntes

DESCRIÇÃO	R\$ milhões				
	2019 (a)	2020 (b)	2021 (c)	Var. Absoluta d = (c-b)	Var % e = (d/c)
I. Benefícios Previdenciários	626.510,4	663.904,4	709.582,5	45.678,1	6,88%
II. Pessoal e Encargos Sociais	313.087,3	321.349,3	329.347,1	7.997,8	2,49%
III. Outras Despesas Obrigatórias	195.201,8	720.266,3	305.985,2	(414.281,1)	(57,52)%
IV. Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira	307.045,4	241.695,5	268.976,6	27.281,1	11,29%
IV.1 Obrigatórias com Controle de Fluxo	142.837,1	133.504,9	145.196,1	11.691,2	8,76%
IV.2 Discricionárias	164.208,3	108.190,6	123.780,5	15.589,9	14,41%
DESPESA TOTAL	1.441.845,0	1.947.215,6	1.882.868,0	(360.043,0)	(13,98)%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – Resultado do Tesouro nacional - Série Histórica.

Observa-se, pois, grande redução das despesas primárias obrigatórias de 2021 em comparação a 2020, mesmo em valores nominais. Como já mencionado, este fato pode ser explicado pelo decréscimo dos gastos extraordinários decorrentes da pandemia de Covid-19 realizados em 2021 ante a 2020.

Noutra perspectiva, as despesas do Poder Executivo sujeitas à programação financeira apresentaram crescimento, das quais sobressaem as discricionárias, com aumento de 14,41%. Despesas discricionárias são, em síntese, aquelas destinadas aos investimentos e ao custeio e manutenção dos órgãos e entidades da administração pública, além de pagamentos que não estejam diretamente vinculados a obrigações legais.

Em 2019, por exemplo, o montante de despesas discricionárias foi influenciado pelo pagamento à Petrobras decorrente da revisão do contrato de cessão onerosa (R\$ 34,4 bilhões) e pelo aumento de capital de empresas estatais não dependentes (R\$ 10,1 bilhões).

Já em 2021, houve a participação da União no aumento de capital/constituição de empresas estatais não-dependentes: empresa a ser constituída a partir da cisão parcial da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), R\$ 2,81 bilhões; participação no capital de nova estatal controladora de Itaipu Binacional e a Eletrobras Termonuclear, R\$ 4,0 bilhões; e participação no capital do Banco da Amazônia, R\$ 1 bilhão. Houve ainda integralização de cotas em Organismos Financeiros Internacionais, R\$ 3,9 bilhões.

Quanto à distribuição das despesas primárias no exercício, a tabela a seguir apresenta a proporção.

Proporção das Despesas Primárias – 2021


Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – Resultado do Tesouro Nacional - Série Histórica.

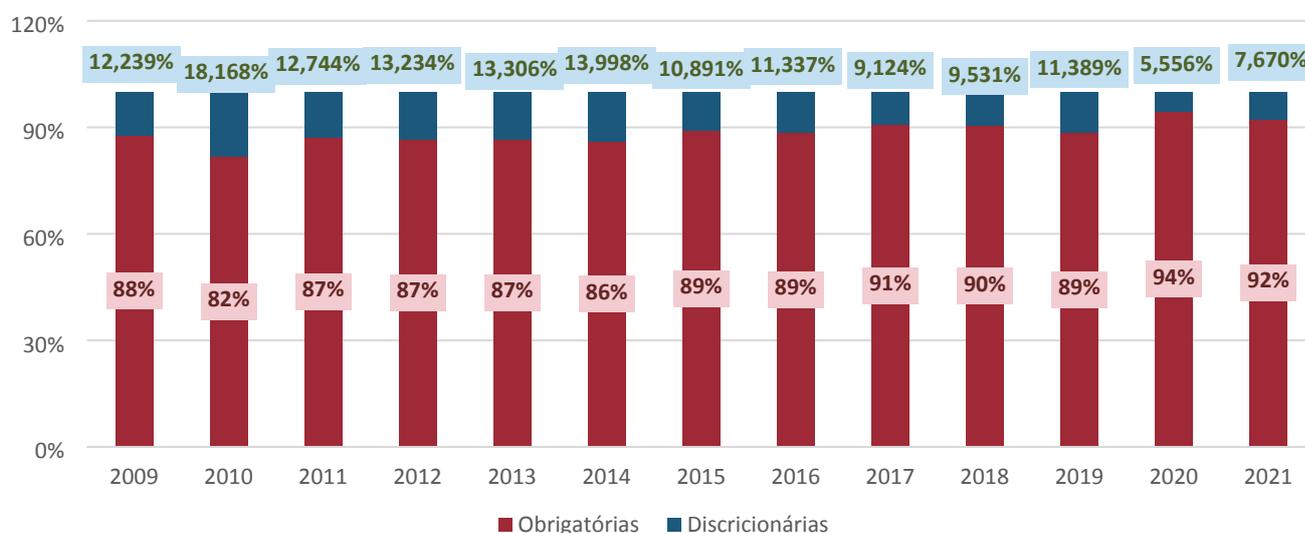
As despesas do Poder Executivo sujeitas à programação financeira, que representam a soma dos dispêndios obrigatórios com controle de fluxo e dos gastos discricionários, totalizaram 16,67%, percentual acima do verificado em 2020, quando atingiram 12,41% do total de despesas primárias.

Não obstante, observa-se que os dispêndios que permitem algum controle de desembolso ao longo do exercício ainda são em pequena proporção, acarretando dificuldade na gestão financeira da União, em face do grande volume de despesas obrigatórias que não permitem sequer o controle de fluxo no decorrer do ano.

O gráfico a seguir apresenta a evolução da proporção de gastos obrigatórios e discricionários dentre as despesas primárias, no período de 2009 a 2021.

Evolução despesas obrigatórias X discricionárias – 2009 a 2021

Em % de despesa primárias



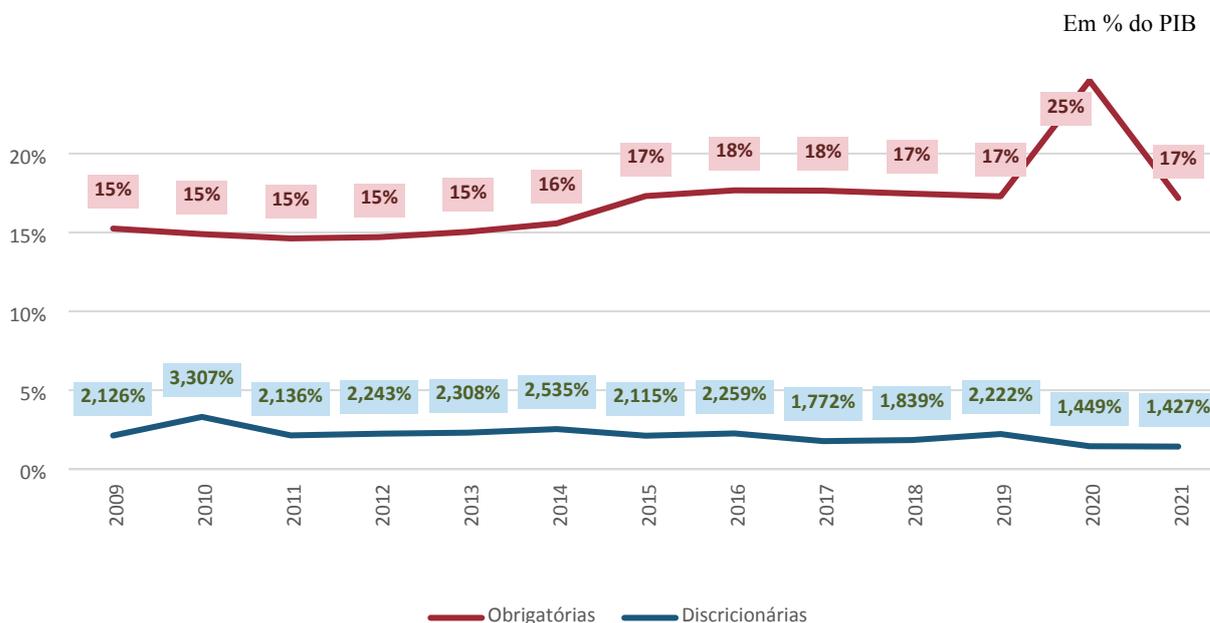
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – Resultado do Tesouro Nacional - Série Histórica.

Em 2020, as despesas discricionárias do Poder Executivo atingiram a menor participação no total de despesas primárias na série histórica apresentada, que compreende treze anos. Isso ocorreu em função de as despesas extraordinárias decorrentes da pandemia terem sido classificadas como despesas obrigatórias, o que elevou a proporção destes dispêndios.

Em 2021, com a redução das despesas para enfrentamento direto da pandemia, em especial na função Assistência Social, houve certa recuperação na proporção das despesas discricionárias, embora ainda represente a segunda menor proporção da série histórica ilustrada no gráfico.

De forma geral, observa-se a redução da proporção das despesas discricionárias a partir do exercício de 2017, coincidindo com a inauguração do Novo Regime Fiscal também denominado Teto de Gastos (Emenda Constitucional 95/2016), que limitou o crescimento das despesas primárias totais à variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Com isso, verifica-se tendência de maior compressão das despesas discricionárias, ante a não revisão dos gastos obrigatórios.

Por fim, o gráfico a seguir apresenta a evolução dos gastos obrigatórios e discricionários como proporção do PIB para o mesmo período, de 2009 a 2021, sendo possível observar o efeito que os gastos relacionados à pandemia provocaram na proporção de despesas obrigatórias em 2020.

Evolução das despesas obrigatórias X discricionárias como proporção do PIB – 2009 a 2021


Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – Resultado do Tesouro Nacional - Série Histórica

De modo semelhante ao verificado no gráfico anterior, a proporção das despesas discricionárias em relação ao PIB também apresentou redução a partir da regência do Teto de Gastos iniciada em 2017, com exceção do exercício de 2019, quando houve o desembolso de despesas não-recorrentes significativas, a exemplo do pagamento à Petrobras referente à revisão do contrato de cessão onerosa. Em síntese, enquanto de 2009 a 2016 o gasto médio em despesas discricionárias foi de 2,4% do PIB, entre 2017 e 2021 a proporção foi reduzida para uma média de 1,7% do PIB.

2.5.1.3. Disponibilidades por Fonte/Destinação de Recursos

O parágrafo único do art. 8º da LRF dispõe que os recursos legalmente vinculados a finalidade específica devem ser utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso. A vinculação dos recursos é identificada pelo atributo fonte/destinação, que indica tanto a origem da receita quanto a fonte de financiamento da despesa. Nos termos da Portaria Conjunta STN/SOF 20/2021, denomina-se fonte ou destinação de recursos “o agrupamento de receitas que possuem as mesmas normas de aplicação na despesa” (art. 1º, § 1º). Assim, os valores arrecadados e classificados nas fontes vinculadas, quando não gastos em despesas vinculadas a essas fontes, devem permanecer nelas contabilizados nos exercícios subsequentes ao de sua arrecadação.

Devido à necessidade de se cumprirem metas de resultado primário, podem ocorrer limitações de empenho e de pagamento ao longo dos exercícios. Essa situação gera significativas restrições ao alcance dos objetivos pretendidos no âmbito dos programas de governo, bem como contribui para a permanência de recursos na Conta Única do Tesouro Nacional sem utilização imediata, nos casos em que há vinculação. Tal circunstância se agrava no atual cenário de sucessivos déficits primários, em que o Poder Executivo se vê compelido a emitir títulos da dívida pública para financiar despesas não financeiras.

A conta de controle “Disponibilidade Por Destinação de Recursos”, do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP), indica o montante de recursos a utilizar. Seu saldo informa os valores não comprometidos pela execução orçamentária (isto é, que não foram empenhados para

fazer frente a alguma despesa). Assim, essa conta (8.2.1.1.1.00.00) permite verificar a disponibilidade por fonte/destinação de cada unidade gestora.

Até o ano de 2021, no Relatório Resumido da Execução Orçamentária do mês de fevereiro, constava a tabela denominada “Demonstrativo do Superávit Financeiro Apurado no Balanço Patrimonial”, na qual se informava o superávit por fonte de recursos dos OFSS do exercício anterior. No RREO de fevereiro de 2022, não constou o Demonstrativo de 2021, que foi divulgado individualmente por meio da Portaria-STN 1.266/2022.

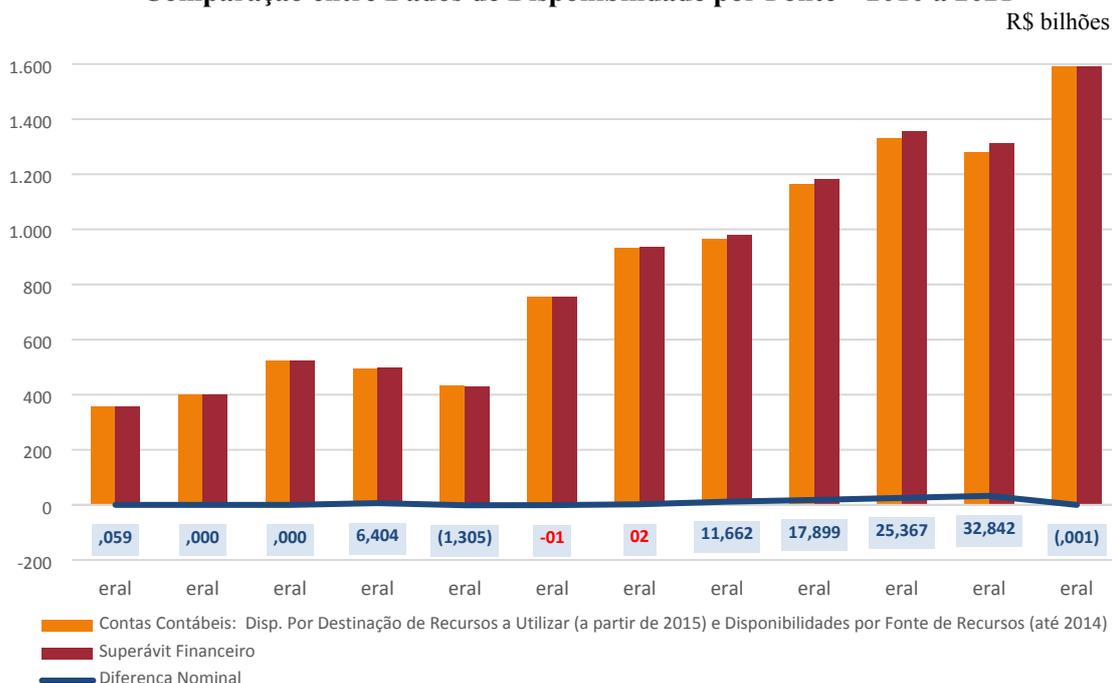
O superávit corresponde à disponibilidade de caixa na respectiva fonte de recursos. Independentemente das contas utilizadas para a obtenção da disponibilidade, entende-se que deveria haver uma correspondência entre os valores constantes do referido demonstrativo e os saldos finais da conta de controle das disponibilidades detalhados por fonte.

No entanto, na análise das Contas do Presidente da República de 2020, foi realizado um exame de consistência desses valores, no qual foram identificadas diferenças significativas em algumas fontes, razão pela qual foram solicitados esclarecimentos à STN. A Secretaria informou que não utiliza, na apuração do superávit financeiro por fonte, a conta 8.2.1.1.1.00.00 – Disponibilidade por Destinação de Recurso a Utilizar e que esta conta, de natureza de controle, é consolidadora da diferença entre ativos e passivos financeiros, facilitando as consultas no cotidiano das unidades gestoras, de modo que seu saldo deve espelhar o resultado apurado no Demonstrativo do Superávit Financeiro apurado no Balanço Patrimonial.

Assim, registrou-se, na Prestação de Contas do Presidente da República de 2020, uma impropriedade, configurada pelas inconsistências verificadas entre as informações de disponibilidades por fonte/destinação de recursos apuradas a partir da diferença entre ativos e passivos financeiros (Superávit Financeiro) e aquelas apuradas a partir do saldo da conta “Disponibilidade por Destinação de Recurso a Utilizar” (8.2.1.1.1.00.00 – DDR a Utilizar).

O gráfico seguinte apresenta, para os exercícios de 2010 a 2021, uma comparação entre os totais dos valores apurados pela conta de controle referente à disponibilidade de caixa e aqueles constantes dos Demonstrativos do Superávit Financeiro, apurados no Balanço Patrimonial, por fonte de recursos. Na linha é apresentada a diferença nominal entre os dois valores.

Comparação entre Dados de Disponibilidade por Fonte – 2010 a 2021



Fontes: Siafi e RREOs/ Fev. para os exercícios de 2010 a 2020, e, para 2021, Portaria-STN 1.266/2022.

Pelos dados apresentados, vê-se que as diferenças entre os valores até 2017 eram inferiores a R\$ 2 bilhões, salvo em 2013, quando atingiu R\$ 6 bilhões. No demonstrativo desse exercício, há a seguinte nota explicativa: “Considera os cancelamentos de RAP em 2014 nas fontes 01, 16, 34, 41 e 42” (RREO de fevereiro de 2014, p. 87). No entanto, a partir de 2017, a diferença entre os valores cresce anualmente, chegando ao ápice em 2020, no valor de R\$ 33 bilhões. No exercício de 2021, a diferença entre os valores é praticamente eliminada, totalizando apenas R\$ 505 mil.

Nesse contexto, em face das evidências de saneamento da impropriedade referente ao exercício de 2020, manter-se-á a análise com os dados obtidos pela conta “Disponibilidade por Destinação de Recursos”, mantendo-se, assim, o padrão dos relatórios anteriores.

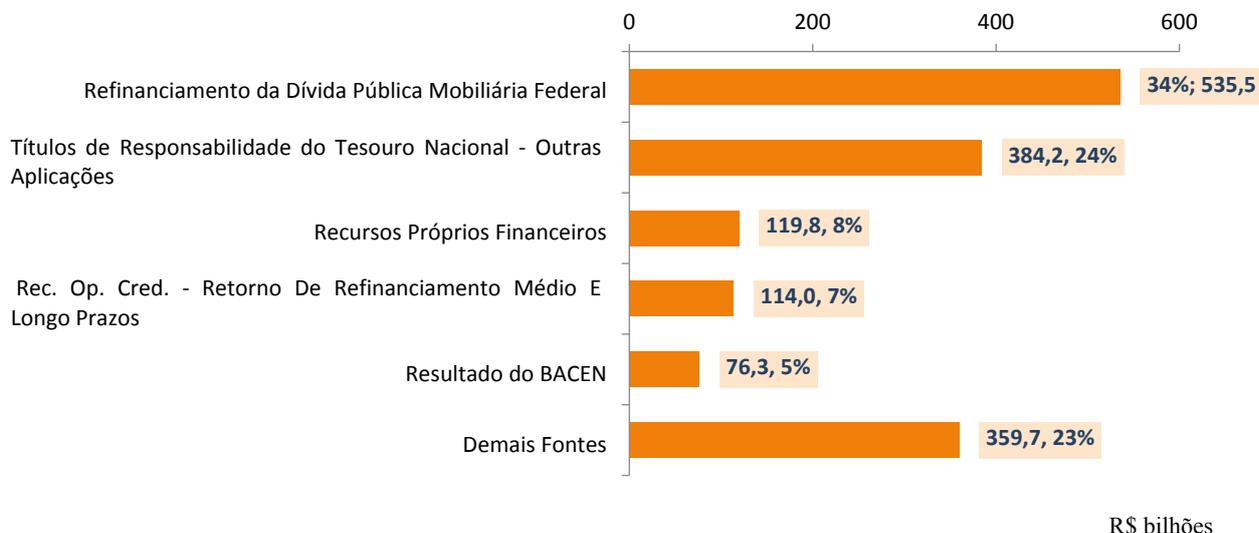
O saldo da conta “Disponibilidade por Destinação de Recursos” ao final de 2021 correspondeu a R\$ 1.590 bilhões, com crescimento real de 13% em relação a 2020. O gráfico a seguir compara os saldos das disponibilidades ao final de cada exercício, de 2010 a 2021, a preços de dezembro de 2021. Percebe-se que os maiores incrementos foram em 2012 (24%) e 2015 (58%), sendo que o crescimento em 2012 foi sucedido por reduções nos dois anos subsequentes. Entre 2015 e 2019, a disponibilidade cresceu em todos os exercícios, sendo que parte significativa desse incremento se deveu a emissão de títulos para refinanciamento da dívida pública. A redução real de 8% da disponibilidade em 2020 foi seguida de crescimento de 13% em 2021. O total das disponibilidades ao final de 2021 é 4% superior ao total de 2019.

Disponibilidades por Fonte/Destinação de Recursos – 2010 a 2021



Fonte: Siafi. Nota: Deflator utilizado: IPCA.

O gráfico seguinte apresenta a distribuição dos valores segundo as principais fontes/destinações de recursos ao final de 2021.

Disponibilidade por Fonte/Destinação de Recursos – saldo em 31/12/2021 de R\$ 1,59 trilhão


Fonte: Siafi.

Destaque-se que, ao final de 2021, havia saldo de R\$ 1,6 trilhão, sendo 58% oriundos de endividamento, sejam títulos para refinanciamento da dívida (34%), sejam títulos emitidos para obtenção de recursos de livre aplicação (24%). Ao final de 2020, 48% da disponibilidade era originária de endividamento.

A existência de fonte insuficiente (saldo negativo) indica que, no decorrer dos anos, foram realizados empenhos em montante superior às arrecadações na respectiva fonte, tornando seu saldo insuficiente para cobertura das respectivas despesas. Esse descompasso histórico tem sido objeto de acompanhamento sistemático por parte deste Tribunal.

O Acórdão 1.406/2011-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Aroldo Cedraz, relativo à apreciação das Contas do Presidente da República de 2010, já apresentava a seguinte ressalva:

execução de despesas orçamentárias, nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, à conta de fontes de recursos sem suficiente disponibilidade financeira, comprometendo a fidedignidade dos demonstrativos da execução da despesa por fonte de recursos e a aplicação das disposições contidas no parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, que determina que os recursos legalmente vinculados à finalidade específica sejam utilizados exclusivamente para atendimento do objeto de sua vinculação.

Essa impropriedade foi resolvida paulatinamente nos exercícios subsequentes, mediante aprimoramento dos mecanismos de controle de fontes/destinações. Em exercícios recentes, porém, o desequilíbrio retornou e vem sendo avaliado periodicamente no bojo dos acompanhamentos dos Relatórios de Gestão Fiscal.

No final de 2017, havia treze fontes negativas, totalizando R\$ 36 bilhões. Em 2018, foram identificadas seis fontes nessa situação, representando R\$ 12 bilhões. Ao final de 2019, foram identificadas apenas duas fontes com saldo negativo total de R\$ 266 milhões. Em 2020, o processo de contenção de fontes negativas se reverteu, tendo sido identificadas dez fontes com saldo negativo, totalizando R\$ 36 bilhões. A situação de 2020 foi significativamente revertida em 2021, quando houve apenas três fontes com saldo negativo, totalizando R\$ 126 milhões. Destes, R\$ 118 milhões são da fonte 69 – Contribuição Patronal para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público.

Como citado anteriormente, o fato de uma fonte apresentar saldo negativo significa que, no decorrer dos exercícios financeiros, o montante empenhado (deduções de recursos) superou o montante arrecadado (acréscimos de recursos) naquela fonte. Entretanto, uma variação negativa em qualquer fonte durante o exercício significa apenas que o saldo da fonte diminuiu. Ou seja, no período, foram consumidos mais recursos do que aqueles arrecadados. Se a fonte possuía saldo inicial positivo suficiente para arcar com a variação negativa, ela ainda apresentaria suficiência ao final do exercício.

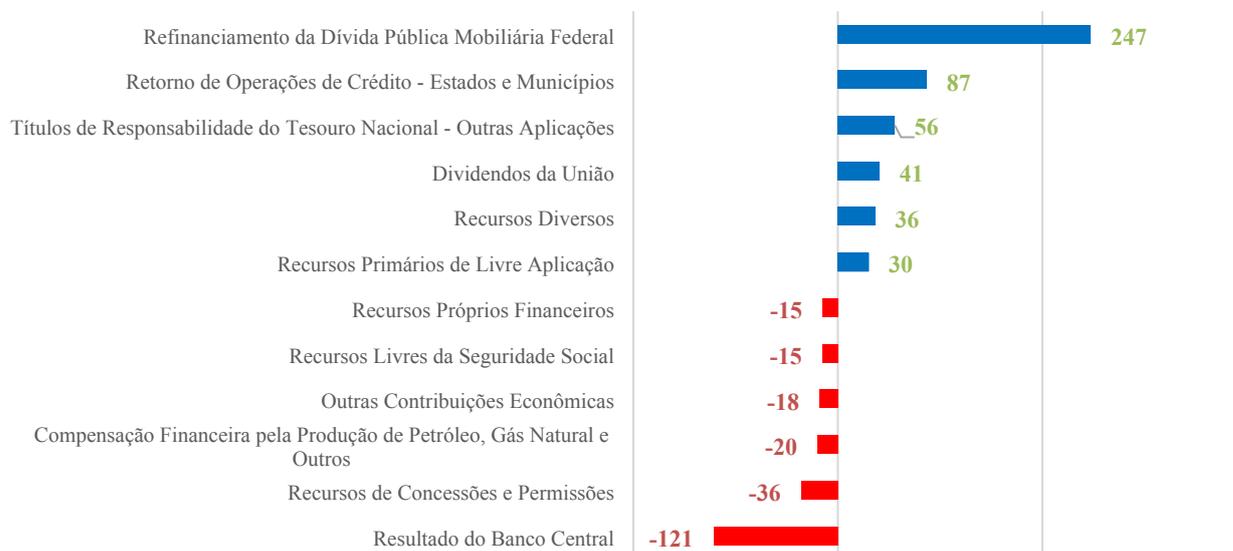
O gráfico e a tabela seguintes apresentam as fontes que sofreram as maiores variações em volume de recursos entre o início e o final de 2021. Uma variação positiva retrata que foram empenhados menos recursos nessa fonte do que as receitas nela arrecadadas durante o exercício. Por exemplo, a União, em 2021, angariou R\$ 247 bilhões a mais do que executou na fonte de refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal, “Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional – Refinanciamento da Dívida Pública Federal”.

Uma redução do saldo tem significado inverso, ou seja, durante o exercício houve empenhos em determinada fonte em montante superior ao valor nela arrecadado. Esse foi o caso da fonte 52, “Resultado do Banco Central”, que sofreu redução de R\$ 121 bilhões em 2021. Cabe ressaltar que, no exercício de 2020, houve transferência extraordinária de R\$ 325 bilhões da reserva de resultados do Banco Central para a Conta Única do Tesouro Nacional

Os valores registrados nas fontes selecionadas a seguir representam 87% do saldo da conta de disponibilidades em dezembro de 2021. Assim, eventuais variações percentuais maiores em outras fontes não consideradas teriam pouca representatividade para fins de análise.

Disponibilidades – fontes que sofreram maiores variações nominais em 2021

R\$ bilhões



Fonte: Siafi.

Essas variações nos saldos das fontes, normalmente, são reflexos da condução da dívida pública, dos eventos econômico-fiscais ocorridos no exercício e do monitoramento tempestivo das disponibilidades arrecadadas e utilizadas nas respectivas fontes.

Disponibilidades por destinação de recursos a utilizar

Discriminação	Saldo em Dez 2021	Saldo em Dez 2020	R\$ milhões	
			Variação Nominal	Variação %
Resultado do Banco Central	76.294	197.743	-121.448	-61%
Recursos de Concessões e Permissões	13.234	49.088	-35.855	-73%
Compensação Financeira pela Produção de Petróleo, Gás Natural e Outros	14.747	34.800	-20.054	-58%
Outras Contribuições Econômicas	7.230	25.098	-17.868	-71%
Recursos Livres da Seguridade Social	3.624	18.828	-15.204	-81%
Recursos Próprios Financeiros	119.818	134.865	-15.047	-11%
Recursos Primários de Livre Aplicação	40.172	10.146	30.026	296%
Recursos Diversos	22.678	-13.697	36.375	-266%
Demais Fontes	213.753	176.155	37.598	21%
Dividendos da União	44.293	3.624	40.668	1122%
Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional - Outras Aplicações	384.183	328.532	55.651	17%
Retorno de Operações de Crédito - Estados e Municípios	114.001	27.287	86.715	318%
Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal	535.489	288.074	247.416	86%
Total	1.589.515	1.280.544	308.972	24%

Fonte: Siafi.

É importante ressaltar que a delimitação de fontes das despesas no orçamento está associada à previsão de receitas. Porém, durante o exercício, podem ocorrer frustrações de arrecadação em determinadas fontes e excessos em outras. Assim, compete ao órgão central de Administração Financeira da União, a Secretaria do Tesouro Nacional, gerenciar esses fluxos, com vistas a evitar a ocorrência de “fontes negativas”, ou seja, empenhos de despesa à conta de fontes de receitas que não se realizarão conforme planejado.

2.5.1.4. Restos a Pagar

O estágio de execução da despesa pública deve percorrer as fases de empenho, liquidação e pagamento. As despesas empenhadas e não pagas até 31 de dezembro, desde que atendam às condições previstas nos normativos (a exemplo do Decreto 93.872/1986), são inscritas em restos a pagar (RAP).

Os restos a pagar dividem-se em dois tipos: i) restos a pagar processados (RPP), que são as despesas liquidadas, com obrigação cumprida pelo fornecedor e atestadas pela administração, mas ainda não pagas; e ii) restos a pagar não processados (RPNP), que são as despesas empenhadas, mas não liquidadas, ou seja, pendentes da entrega de bens ou serviços pelo fornecedor ou que ainda não tenha sido atestado o direito adquirido pelo credor e, portanto, não pagas.

O estoque de restos a pagar é formado pela inscrição dos RPP + RPNP de um exercício para o outro, somado aos restos a pagar reinscritos, subtraídos dos pagamentos realizados, bem como os cancelamentos de restos a pagar, conforme a figura abaixo.

Fases da despesa pública e estoque de restos a pagar



Fonte: Elaboração própria.

Os restos a pagar são controlados e evidenciados por meio de dois demonstrativos previstos na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF): i) Demonstrativo dos Restos a Pagar por Poder e Órgão, que integra o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO); e ii) Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar, que integra o Relatório de Gestão Fiscal (RGF).

O Demonstrativo dos Restos a Pagar por Poder e Órgão possibilita o acompanhamento efetivo do total inscrito, referente aos exercícios anteriores, e da execução, no exercício de referência, desses restos a pagar por meio da demonstração dos valores inscritos, liquidados, pagos, cancelados, e deverá ser publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre (Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF, 12ª ed., p. 285, Secretaria do Tesouro Nacional – STN).

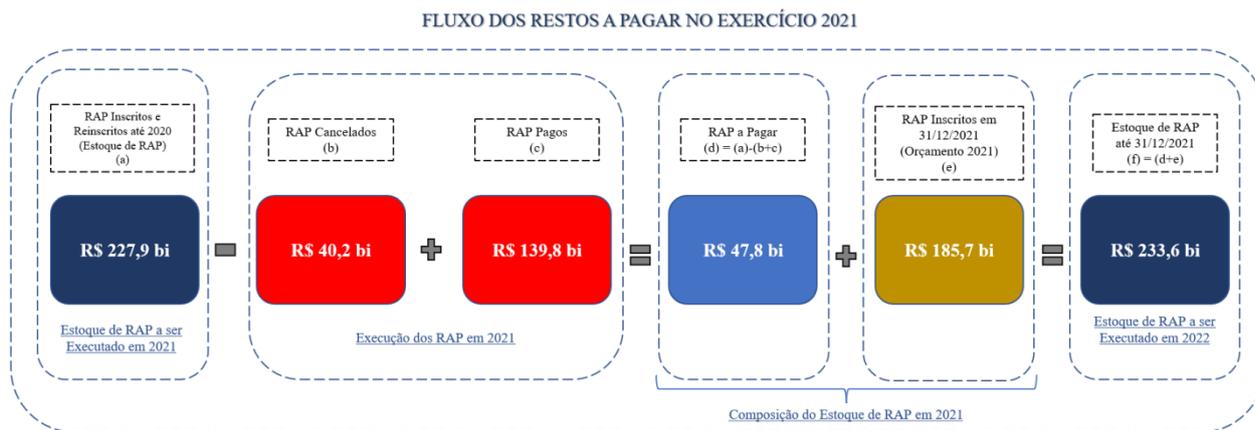
Já o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar visa dar transparência ao equilíbrio entre a geração de obrigações de despesa e a disponibilidade de caixa, bem como ao equilíbrio entre a inscrição em restos a pagar não processados e a disponibilidade de caixa. É elaborado somente no último quadrimestre de cada exercício financeiro e publicado até 30 de janeiro do ano subsequente ao de referência (MDF, p. 623).

O comportamento do estoque dos restos a pagar é divulgado anualmente pela STN mediante o Relatório de Avaliação dos Restos a Pagar (6ª edição, janeiro/2022). Durante o exercício de 2021, do estoque de R\$ 227,9 bilhões inscritos e reinscritos até 2020, foram cancelados R\$ 40,2 bilhões (processados e não processados), pagos R\$ 139,8 bilhões e ficaram a pagar R\$ 47,8 bilhões.

A execução orçamentária do exercício de 2021, evidenciada em consulta ao Tesouro Gerencial, indicou que foram inscritos em RPNP o montante de R\$ 120,1 bilhões e, em RPP, R\$ 65,6 bilhões, totalizando, em 31 de dezembro de 2021, R\$ 185,7 bilhões em restos a pagar.

Os valores inscritos em restos a pagar em 31 de dezembro de 2021 (R\$ 185,7 bilhões) somados aos valores do saldo a pagar dos RAP em 2021 (R\$ 47,8 bilhões) formam o estoque de restos a pagar a ser gerido e executado no exercício de 2022 (R\$ 233,6 bilhões).

A figura abaixo demonstra o fluxo dos restos a pagar no exercício de 2021.



Fonte: elaboração própria com base na execução dos restos a pagar em 2021.

Frise-se que do montante de R\$ 40,2 bilhões cancelados em 2021, R\$ 37,5 bilhões (93,3%) foram anulados pelas próprias unidades gestoras, enquanto R\$ 2,7 bilhões (6,7%) foram cancelados pela STN em decorrência da aplicação do disposto no Decreto 93.872/1986 (com alterações do Decreto 9.428/2018), bem como do Decreto 10.579/2020, que estabeleceu regras para a inscrição em restos a pagar das despesas relacionadas com o enfrentamento da Covid-19, nos termos do art. 5º da Emenda Constitucional 106/2020.

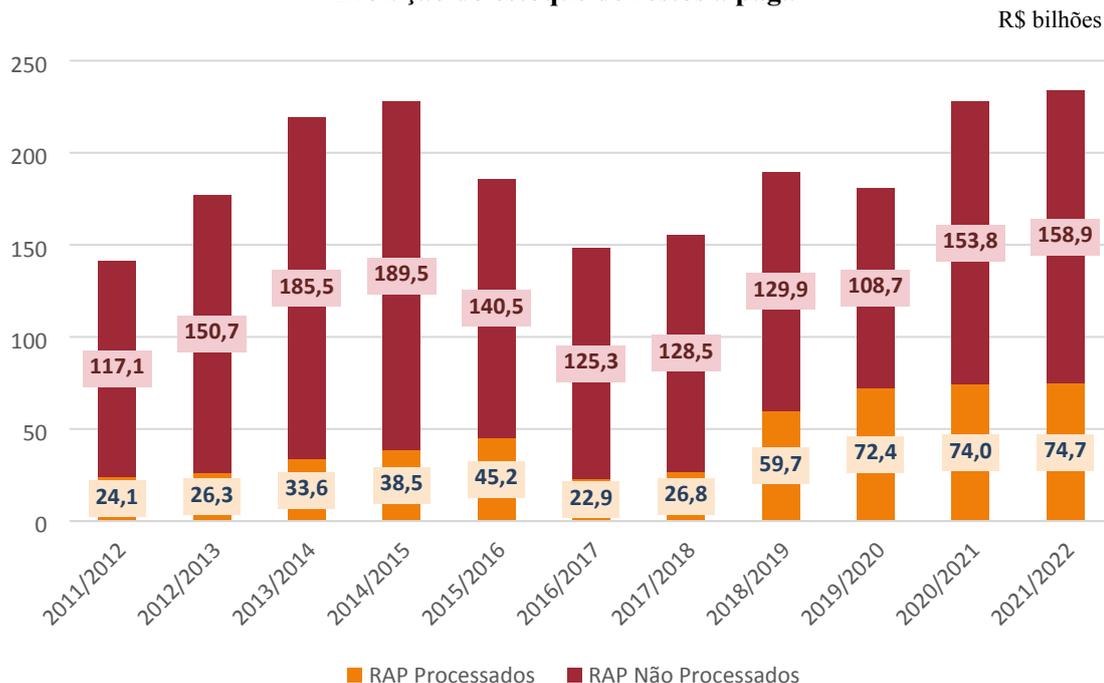
A elevação de 2,6% do estoque de restos a pagar, em termos nominais, verificada em 31/12/2021, em comparação a 31/12/2020, decorreu dos seguintes fatores, dentre outros:

- transferências por repartição de receita (FPE, FPM, IPI-EXE) (- R\$ 10,4 bilhões);
- despesas obrigatórias (+ R\$ 9,1 bilhões);
- despesas discricionárias (+ R\$ 5,9 bilhões).

Deve-se observar que as despesas de benefícios previdenciários (função Previdência) e de repartição constitucional de receitas (função Encargos Especiais), a despeito de serem inscritas em restos a pagar em 31 de dezembro, são pagas logo no início do exercício seguinte.

A STN esclarece que não há tempo hábil de se apurar e transferir o montante devido a quem de direito no próprio decêndio de competência. Assim, de um exercício para o outro, essas despesas sempre vão gerar restos a pagar que, após o pagamento ou cancelamento do respectivo empenho, sofrerão a correspondente baixa. São denominados “pagamentos de fronteira” (Relatório de Avaliação dos Restos a Pagar, 5ª edição, 2021, STN, p. 18).

O que também contribui para a inscrição em restos a pagar são as despesas associadas a programas de governo que são executados por entes subnacionais mediante recursos transferidos pelo Governo Central, como é o caso das áreas de Saúde e Educação, além das despesas associadas a investimentos, como é o caso das funções Urbanismo e Transporte (Relatório de Avaliação dos Restos a Pagar, 6ª edição, 2022, STN, p. 9).

Evolução do estoque de restos a pagar


Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Valores correntes.

O histórico da composição dos estoques de restos a pagar, nos últimos três exercícios, pode ser visualizado na tabela a seguir:

Histórico da composição dos estoques de restos a pagar – últimos três exercícios

R\$ bilhões

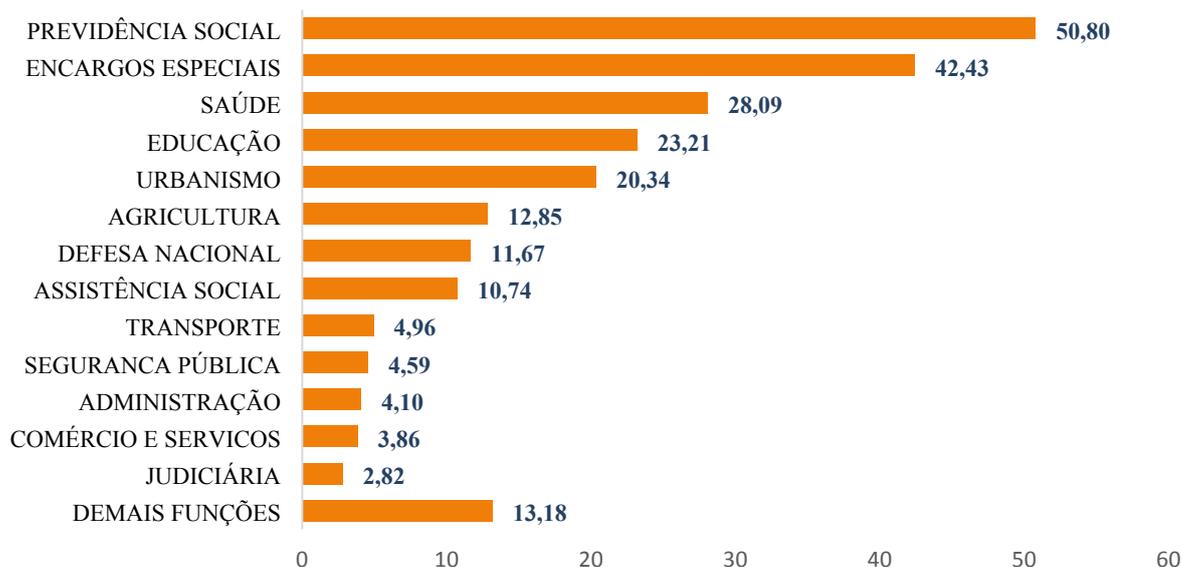
Período	Total				Processados				Não Processados			
	Inscritos e Reinscritos	Cance-lados	Pagos	A Pagar	Inscritos e Reinscritos	Cance-lados	Pagos	A Pagar	Inscritos e Reinscritos	Cance-lados	Pagos	A Pagar
2019/2020	181,2	18,4	117,8	44,9	72,4	1,4	62,2	8,8	108,7	17,0	55,6	36,2
2020/2021	227,9	40,2	139,8	47,8	74,0	1,8	64,5	7,7	153,8	38,4	75,3	40,2
2021/2022	233,6			233,6	74,7			74,7	158,9			158,9

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Quanto à função de governo, a inscrição/reinscrição de restos a pagar em 2021, no montante de R\$ 233,6 bilhões, sobressai nas seguintes funções: Previdência Social com R\$ 50,8 bilhões (21,7%); Encargos Especiais com R\$ 42,43 bilhões (18,2%); Saúde com R\$ 28,09 bilhões (12,0%); Educação com R\$ 23,21 bilhões (9,9%); e Urbanismo com R\$ 20,34 bilhões (8,7%).

Inscrição em restos a pagar segundo as funções de governo

R\$ bilhões



Fonte: Tesouro Gerencial.

Do estoque de R\$ 233,6 bilhões de RAP inscritos/reinscritos em 2021, 79,5% referem-se a despesas empenhadas no exercício de 2021 e 20,5% correspondem a valores empenhados em anos anteriores.

Ressalte-se que os restos a pagar competem por recursos financeiros com as despesas do exercício atual de execução, assim, o gerenciamento do estoque de RAP, considerando a aplicação da legislação que trata dos procedimentos para cancelamento dos RAP não processados, é essencial para a melhoria da gestão financeira dos órgãos.

Restos a pagar decorrentes das ações de combate à pandemia de Covid-19

No que tange à execução financeira dos restos a pagar decorrentes de ações voltadas para o combate à pandemia, inscritos em 2020 no valor de R\$ 16,1 bilhões, tem-se que, durante o exercício de 2021, R\$ 9,8 bilhões foram cancelados e R\$ 5,2 bilhões foram pagos, restando R\$ 1,1 bilhão.

A STN informou que os cancelamentos dos RAP associados à Covid-19 concentraram-se nas despesas referentes ao Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e Renda, principalmente em razão da não liquidação até 31/12/2021, em aderência ao § 2º do art. 2º do Decreto 10.579/2020.

Em 2021 foram reinscritos/inscritos em restos a pagar o valor de R\$ 15,7 bilhões, conforme dados do Tesouro Gerencial, também disponível à sociedade por meio do Painel do Orçamento Federal na internet.

Do montante de R\$ 15,7 bilhões inscritos em 2021, destaca-se o Auxílio Emergencial às Pessoas em Situação de Vulnerabilidade (R\$ 5,6 bilhões) e os recursos para Aquisições de Vacinas (R\$ 4,4 bilhões).

2.5.2. Orçamento de Investimento das Empresas Estatais

A Constituição Federal determina, nos termos do art. 165, § 5º, inciso II, que o Orçamento de Investimento (OI) de cada empresa em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto seja submetido à consideração do Congresso Nacional até 31 de agosto de cada ano. Em 2021, o OI, juntamente com os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), foram aprovados por meio da Lei 14.144/2021 (LOA 2021).

No uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea “a”, da Constituição, o Presidente da República aprova anualmente por meio decreto presidencial o Programa de Dispêndios Globais (PDG) das empresas estatais federais. Este decreto prevê também o detalhamento mensal da proposta e dispõe sobre os prazos para apresentação de propostas de reprogramação e remanejamento de valores entre itens orçamentários do PDG. Para o exercício de 2021, o Decreto 10.560/2020 aprovou o PDG das empresas estatais federais.

Ressalte-se que o PDG deve compor-se pelos dispêndios correntes e de capital somente das empresas estatais não dependentes da União – ou seja, aquelas que não se enquadram no conceito de estatal dependente expresso no art. 2º, inciso III, da Lei Complementar 101/2000 – e o OI é um dos itens das despesas de capital. A Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest) da Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados do Ministério da Economia é o órgão responsável pela análise e consolidação das propostas de dispêndios das estatais federais.

Vale ressaltar que o desempenho financeiro e operacional agregado ou em conjunto das empresas estatais federais não dependentes não é objeto de análise neste relatório. O enfoque recai somente sobre o OI, sobre parte das despesas de capital que compõem o PDG, matéria afetas às competências presidenciais.

A Lei 14.116/2020 (LDO 2021) estabeleceu, em seu art. 43, § 1º, que, para efeito de compatibilidade da programação orçamentária do OI com a Lei 6.404/1976 (Lei das Sociedades por Ações), serão consideradas investimento, exclusivamente, as despesas com: i) aquisição de bens classificáveis no ativo imobilizado, excetuados aqueles que envolvam arrendamento mercantil para uso próprio da empresa ou de terceiros e os valores do custo dos empréstimos contabilizados no ativo imobilizado e transferências de ativos entre empresas pertencentes ao mesmo Grupo, controladas diretamente e/ou indiretamente pela União, cuja aquisição tenha constado do Orçamento de Investimento; ii) benfeitorias realizadas em bens da União por empresas estatais; e iii) benfeitorias necessárias à infraestrutura de serviços públicos concedidos pela União.

Apesar de a LDO 2021 determinar a referida compatibilidade com a Lei 6.404/1976, observa-se que seu conceito de investimento não corresponde à definição do subgrupo Investimento que consta do inciso III do art. 179 da Lei Societária, mas sim ao conceito do subgrupo Ativo Imobilizado (inciso IV), ou seja, os “direitos que tenham por objeto bens corpóreos destinados à manutenção das atividades da companhia ou da empresa ou exercidos com essa finalidade, inclusive os decorrentes de operações que transfiram à companhia os benefícios, riscos e controle desses bens”.

Assim, ao limitar o controle orçamentário aos investimentos diretos em imobilizado e ao prescindir das inversões financeiras vinculadas à aquisição ou construção desses mesmos ativos, a LDO procura evidenciar, quantitativa e qualitativamente, a contribuição direta do setor público estatal ao Produto Interno Bruto (PIB) sob a forma de investimento.

Ao TCU cabe verificar se a execução das despesas de investimento das empresas estatais não dependentes realizou-se de acordo com o programado no OI referente ao exercício de 2021. Dessa forma, o presente tópico apresenta as principais informações relacionadas ao tema, como os valores executados por fonte de financiamento e o grau de execução do OI, por grupo empresarial, além da comparação entre os aportes de capital da União e os dispêndios de capital realizados. Na seção “4.1.1.6. Execução do Orçamento de Investimento” deste Relatório será apresentada a verificação quanto à regularidade da execução do OI perante as normas regentes, notadamente o inciso II do art. 167 da Constituição Federal.

Segundo os arts. 5º e 6º da LOA 2021, aprovaram-se inicialmente para o OI R\$ 144,42 bilhões como fonte de recursos para financiamento das despesas fixadas, conforme especificado, respectivamente, nos Anexos III e IV da LOA. Após a abertura de créditos adicionais, a dotação final do OI para 2021 passou a ser de R\$ 144,80 bilhões.

Desse montante final, R\$ 133,21 bilhões (92%) referem-se ao orçamento de estatais vinculadas ao Ministério de Minas e Energias, 5,34% às vinculadas ao Ministério da Economia, 1,14% ao Ministério da Defesa e o restante (1,52%) distribuído entre as estatais dos Ministérios da Infraestrutura, Saúde, Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, e Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Em valores nominais, o valor final aprovado do OI de 2021 foi 17,6% superior àquele fixado em 2020, no valor de R\$ 123,13 bilhões. Em termos reais, a variação positiva do OI 2021-2020 foi de 6,9%, considerada a variação do IPCA no período (10,06%).

As dotações finais do OI representam cerca de 3,3% das dotações do OFSS (R\$ 4.406,5 bilhões), em termos nominais. Se forem desconsideradas dos OFSS as dotações orçamentárias destinadas ao refinanciamento e à amortização da dívida (R\$ 1,87 trilhão), esse percentual passa para 5,71%. Por fim, considerando as restrições fiscais atuais, o OI pode ser considerado como um braço direto do governo federal na realização de investimento, chegando a representar 235% do total de investimentos realizados pela União no OFSS.

Em razão da diversidade das atividades empresariais, utilizou-se, para fins de macroavaliação, a agregação realizada pela Sest, que classifica as empresas estatais em dois grandes setores: o setor produtivo estatal (SPE), que engloba empresas regidas pela Lei Societária; e o setor financeiro (SF), composto pelas instituições financeiras federais regidas pela Lei 4.595/1964.

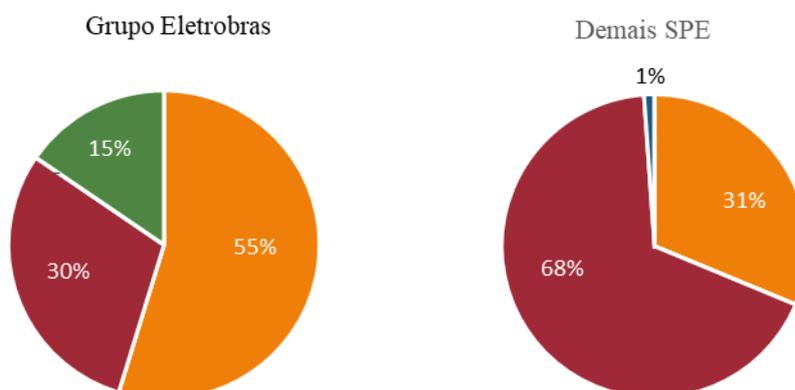
O SPE agrega as empresas estatais não dependentes pertencentes a um dos seguintes grupos: Grupo Petrobras (GP), composto por 13 empresas; Grupo Eletrobras (GE), com 31; e Demais Empresas do SPE (DE), com 21. O SF, por sua vez, é integrado por 6 empresas.

Em 2021, foram extintas por liquidação, privatização e incorporação 11 empresas estatais, sendo todas do setor produtivo estatal (SPE). O quadro seguinte demonstra quais foram as empresas privatizadas/liquidadas/incorporadas por grupo:

Empresas privatizadas/liquidadas/incorporadas em 2021	
Grupo	Empresas Extintas
Grupo Eletrobras	Transmissora Sul Brasileira de Energia S.A. - TSBE
	Amazonas Geração e Transmissão de Energia S.A. -
	Geradora Eólica Ventos de Santa Rosa S.A.
	Geradora Eólica Ventos de Uirapuru S.A.
	Geradora Eólica Arará Azul S.A.
	Geradora Eólica Bentevi S.A.
	Geradora Eólica Ouro Verde I S.A.
	Geradora Eólica Ouro Verde II S.A.
	Geradora Eólica Ouro Verde III S.A.
	Eólica Hermenegildo I S.A.
	Eólica Hermenegildo II S.A.
Eólica Hermenegildo III S.A.	
Eólica Chuí IX S.A.	
Grupo Petrobras	Liquigás Distribuidora S.A. - LIQUIGÁS
	Eólica Mangue Seco 2 - Geradora e Comercializadora de

Fonte: Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest).

Apresentam-se, a seguir, gráficos e um quadro que agregam os valores executados de acordo com os grupos anteriormente mencionados, segundo a fonte de financiamento. Optou-se por não elaborar gráfico para o setor financeiro nem para o Grupo Petrobras, uma vez que eles utilizaram 100% de recursos próprios para se financiarem.

Execução dos grupos empresariais por fonte de financiamento


Fontes de Financiamento	GP	GE	DE	SF	R\$ milhões Realizado
Recursos Próprios	47.861	2.236	688	3.359	54.143
Recursos para Aumento do Patrimônio Líquido	-	1.220	1.485	-	2.706
Operações de Crédito de Longo Prazo	-	-	24	-	24
Outros Recursos de Longo Prazo	-	630	-	-	630
Realizado	47.861	4.087	2.197	3.359	57.503
Dotação	126.100	7.114	4.443	7.148	144.805

Fonte: Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest).

Destaca-se a capacidade das empresas do SF e do GP de se financiarem exclusivamente com recursos de geração própria.

Relativamente aos demais setores, o GE apresentou diminuição percentual de financiamento com seus próprios recursos de 67% em 2020 para 55% em 2021. A participação percentual de recursos para aumento do patrimônio líquido permaneceu constante em 30% em 2021, em relação a 2020. Por outro lado, a participação de outros recursos de longo prazo apresentou crescimento de 12 pontos percentuais, saindo de 3% em 2020 para 15% em 2021.

A participação dos recursos próprios nas fontes de financiamento das DE diminuiu de 48% em 2020 para 31% em 2021. O conjunto das DE recebeu R\$ 1.485 milhões para aumento do patrimônio líquido e o GE recebeu R\$ 1.220 milhões para esta finalidade.

Grau de execução do OI

Comparativamente ao exercício de 2020, o montante executado do OI diminuiu 37,67% em termos reais, consoante os dados apresentados na tabela a seguir:

Variação das despesas realizadas do OI por Universo

Universo	2020 corrigido ¹	2021	R\$ milhões Variação
GP	83.611	47.861	-42,76%
GE	3.452	4.087	18,38%
DE	1.330	2.197	65,21%
SF	3.870	3.359	-13,21%
Total	92.263	57.503	-37,67%

Fonte: Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest).

1. Valores Realizados de 2020 corrigidos pelo IPCA de 2020 (10,06%).

O quadro a seguir apresenta o quantitativo de estatais de cada grupo empresarial subdividido conforme a faixa de porcentagem de execução do seu respectivo orçamento de investimento.

Resultado dos grupos empresariais por classe de execução

Classe de Execução (%) ¹	Quantidade de Empresas ²	Quantidade (%)
-------------------------------------	-------------------------------------	----------------

		GP	GE	DE	SF	
	< 25	5	19	13	2	39 (54,9)
	≥ 25 e < 50	2	5	2	3	12 (16,9)
	≥ 50 e < 75	4	5	5	1	15 (21,1)
	≥ 75	2	2	1	0	5 (7,0)
	Estatais	13	31	21	6	71 (100)
Execução do Grupo/Setor (%)		38,0%	57,4%	49,4%	47,0%	

Fonte: Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest).

1. Classe de Execução: (realizado/dotação final)*100 do total das fontes de financiamento da empresa.

2. Empresas que ao final do exercício possuíam dotação final diferente de zero.

O GP demonstrou piora na execução do seu orçamento, tendo o valor executado caído de R\$ 83,6 bilhões em 2020, corrigido pela inflação, para R\$ 47,9 bilhões em 2021. No entanto, considerando o percentual de execução por empresa, o grupo apresentou melhora no perfil. Em 2020 seis empresas executaram o orçamento abaixo de 25%, enquanto em 2021 foram apenas cinco. Na faixa de execução entre 25% e 50% da dotação, em 2020 havia três empresas e em 2021 diminuiu para duas. Na outra faixa, entre 50% e 75%, o número de empresas subiu de um em 2020 para quatro em 2021. Na faixa de execução superior a 75%, o número de empresa permaneceu igual, em duas.

Destaca-se a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), que sozinha foi responsável pela execução de 84,8% (R\$ 40,6 bilhões) do total da despesa realizada pelo grupo (R\$ 47,9 bilhões). De forma conjunta, ela e a empresa Petrobras Netherlands B.V. (PNBV) (R\$ 6,5 bilhões) executaram 98,3% dos investimentos do grupo, constituído por treze estatais.

Quanto ao desempenho do GE, houve incremento real de 18,4% na execução em 2021, quando comparado com a execução de 2020. No entanto, quando se considera a execução por empresa, percebe-se que houve piora no percentual de execução. Assim, dezenove das 31 empresas (61,3%) tiveram execução inferior a 25% em 2021, ao passo que em 2020 foram apenas nove empresas nesta situação. Com execução entre 25% e 50% da dotação, tiveram cinco empresas em 2021, contra quatro em 2020. Na faixa de execução entre 50% e 75%, o número de empresas diminuiu, tendo sido cinco em 2021, contra oito em 2020. Por fim, com execução superior a 75%, a quantidade de empresas diminuiu significativamente, passando de onze empresas em 2020, para apenas duas em 2021.

O GE é constituído por 32 estatais, porém apenas quatro empresas Eletrobrás Termonuclear S.A. (Eletronuclear) (37,5%), Companhia Hidroelétrica do São Francisco (Chesf) (25,9%), Furnas – Centrais Elétricas S.A. (16,6%) e Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. (Eletronorte) (11,3%) responderam por 91,3% (R\$ 3,73 bilhões do total de R\$ 4,09 bilhões) dos investimentos totais do setor.

Em relação ao SF, cinco empresas realizaram menos de 50% da dotação final e uma realizou entre 50 e 75%. O Banco do Brasil S.A. (R\$ 1,8 bilhão) e a Caixa Econômica Federal (R\$ 1,5 bilhão) foram responsáveis por 98,2% da despesa realizada no setor, que no total foi de R\$ 3,4 bilhões.

A execução do conjunto das DEs apresentou crescimento real de 65,2% em 2021, relativamente à execução de 2020. Apesar disso, cerca de 71% das empresas (quinze do total de 21) executaram abaixo de 50%. Cinco empresas executaram entre 50% e 75% e apenas uma apresentou execução acima de 75%, o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro).

O OI/2021 previu a realização de aportes de recursos para aumento do patrimônio líquido, utilizando-se saldos quatro fontes de financiamento, sendo o montante previsto da ordem de R\$ 4,41 bilhões, e o executado em R\$ 2,73 bilhões.

Considerando apenas os valores executados, estes tiveram sua origem do Tesouro Nacional, de forma direta, em montante de R\$ 20,2 milhões, e em saldos de exercícios anteriores,

no valor de R\$ 1,465 bilhão. A tabela seguinte relaciona as empresas que tiveram, em 2021, entradas de caixa de aportes do Tesouro Nacional por meio da execução de saldos de exercício anterior:

Empresas com entradas de caixa de aportes do Tesouro (Saldos de Exercícios Anteriores)

Em R\$ 1,00		
Empresa	Previsão Atualizada	Executado
Empresa Gerencial de Projetos Navais - Emgepron	1.308.881.868	1.048.147.651
Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - Infraero	650.748.785	381.944.859
Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia - Hemobrás	235.352.955	23.833.953
Companhia Docas do Rio de Janeiro - CDRJ	88.149.759	3.383.734
Companhia Docas do Espírito Santo - CODESA	21.852.352	1.940.313
Companhia Docas do Rio Grande do Norte - CODERN	15.883.747	2.312.308
Companhia das docas Do Estado Da Bahia – CODEBA	15.559.972	1.416.270
Companhia Docas do Ceará - CDC	9.852.701	740.055
Companhia Docas do Pará - CDP	8.710.115	1.190.826
Autoridade Portuaria de Santos S.A	2.000.000	-
Total	2.356.992.254	1.464.909.969

Fonte: Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest).

Ainda sobre a realização de aportes de recursos para aumento do patrimônio líquido, o montante recebido da empresa controladora foi no valor de R\$ 1,220 bilhão, e de outras fontes, R\$ 24,5 milhões. Das empresas que receberam recursos de sua controladora para aumento de patrimônio líquido, a Eletrobras Termonuclear S.A. – Eletronuclear respondeu por 99,97% do total executado.

3. RESULTADOS DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL

3.1. Evolução dos Indicadores de Desenvolvimento Econômico e Social

Neste tópico, é descrita a evolução recente do Brasil em indicadores internacionais selecionados, com a finalidade de avaliar o desenvolvimento econômico e social do país. Inicialmente, será realizada a apreciação da trajetória do Produto Interno Bruto (PIB) do país, uma vez que se trata de índice econômico fundamental para um país em desenvolvimento e necessário para a compreensão de variáveis como a capacidade de endividamento do setor público, manutenção e aumento de investimentos e custeio de políticas públicas, entre outros.

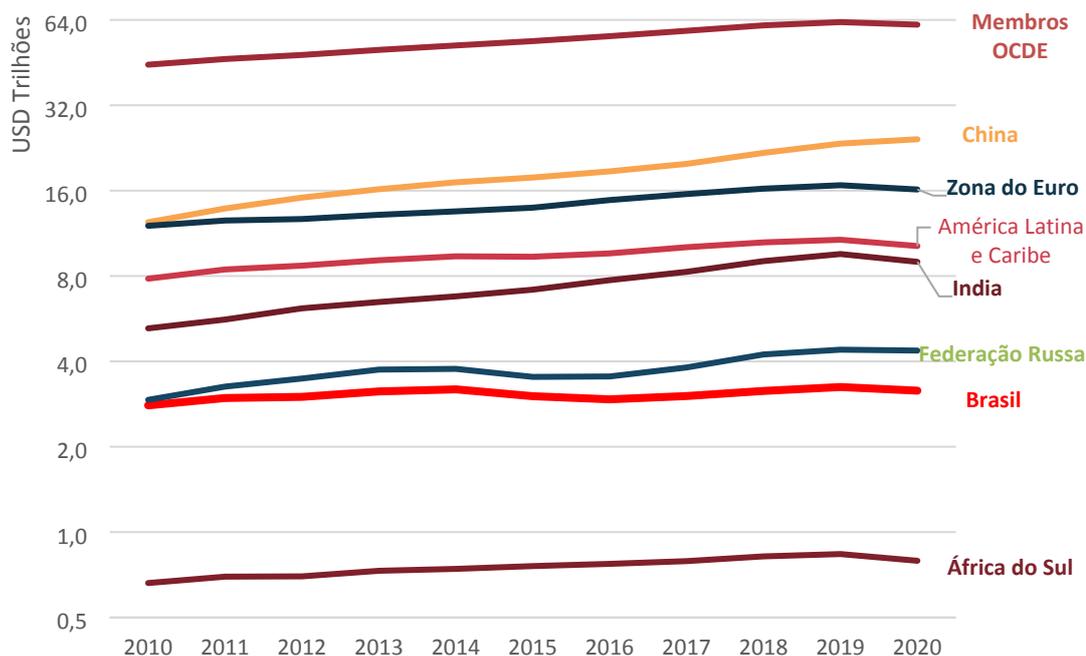
Contudo, vale destacar a necessidade de se aprimorar a relevância e confiabilidade da análise da evolução do desenvolvimento econômico e social por meio de outras informações, de modo a assumir, como um dos aspectos no escopo de análise, a natureza transversal, mutável e interdependente das questões econômico-sociais que o governo objetiva tratar. Conforme apontado pelo próprio criador do PIB, Simon Kuznets (*National Income, 1929-32, Letter from the Acting Secretary of Commerce, in response to Senate Resolution N. 220 (72D Cong.) A report on National Income, 1929-1932*) “o bem-estar de uma nação pode ser apenas escassamente inferido a partir de uma medição da renda nacional”.

Busca-se, desse modo, avaliar índices ou cestas de indicadores que provejam monitoramento e avaliação mais amplos, coerentes e aderentes à realidade, assim como a possibilidade de, concomitantemente, a) se aprimorar a discussão relativa ao desenvolvimento econômico e social na administração pública, a exemplo do relevante papel exercido pelo PIB nas últimas décadas, e b) mitigar vieses políticos, profissionais e pessoais quanto à percepção da evolução e/ou involução dos fatores condicionantes ao desenvolvimento como um todo.

Essa reorientação alinha-se e incorpora posturas e entendimentos construídos em organismos internacionais no sentido de que a mensuração do desenvolvimento nacional unicamente por meio de indicadores econômicos induz a uma visão restrita, frequentemente incompleta e, por vezes, levando a conclusões e medidas equivocadas no debate afeto a temas que não se restrinjam unicamente à performance econômica do país.

Desse modo, além da trajetória do Produto Interno Bruto (PIB) do país, realiza-se a análise dos outros índices de natureza mais ampla e condizente com as esperadas competências federais e de centro de governo, caracterizadas pelo caráter coordenador, disseminador de informações baseadas em evidências e de induzir a coerência entre as diversas políticas públicas.

Nota-se, no gráfico a seguir, que o PIB brasileiro (linha vermelha) encontra-se estagnado desde 2010, situação notadamente inversa à da China e da Índia – que observaram crescimento significativo nos últimos onze anos. Em contraponto, o comportamento de estagnação do PIB do país é similar ao observado na África do Sul e nos países da América Latina e Caribe.

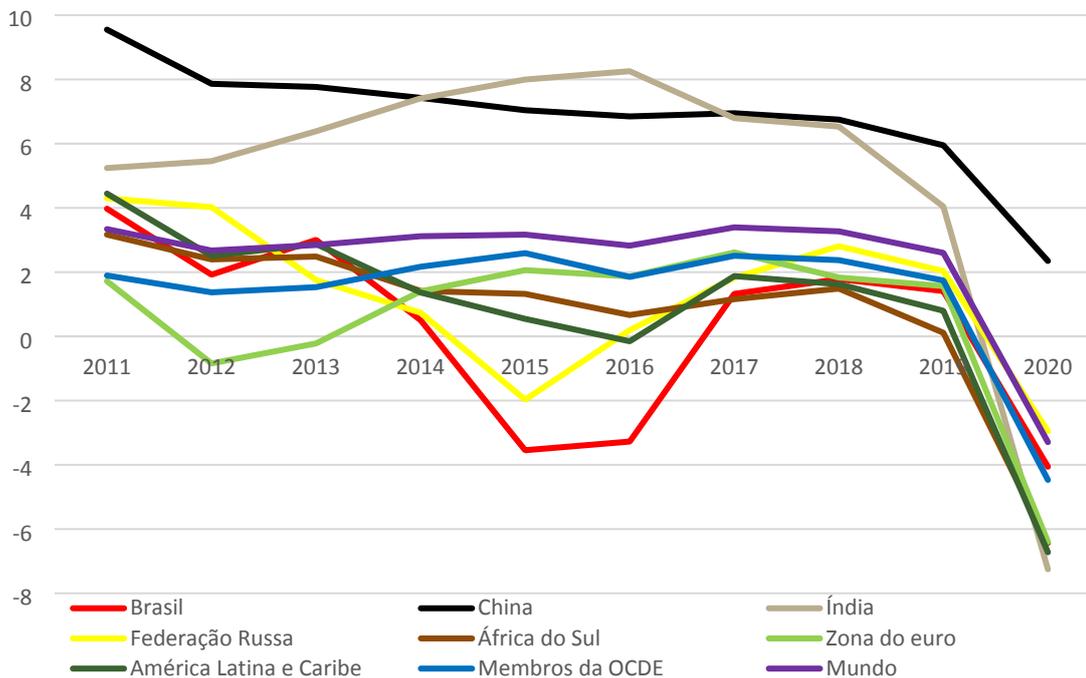
Produto Interno Bruto (PIB)


Produto Interno Bruto (PIB) per capita em trilhões de dólares (escala logarítmica). Fonte: Banco Mundial.1. *Purchasing power parity*, ou paridade do poder de compra, em tradução livre.

No gráfico abaixo, são representadas, também no período de 2011 a 2020, as taxas de crescimento do PIB do Brasil (linha vermelha), China, Índia, Rússia, África do Sul, América do Sul e Caribe, países membros da OCDE e do mundo. Nota-se que, desde 2013, o país deixou de acompanhar as taxas de crescimento econômico médio do mundo (linha azul escura), assim como dos países da zona do euro e dos integrantes da OCDE.

No tocante a 2020, observa-se a ocorrência de taxa de crescimento econômico negativa – decorrente, em parte considerável, dos efeitos da pandemia de Covid19 – em todos os grupos de comparação. O decréscimo no PIB nacional foi superior à média mundial, mas inferior ao observado na zona do euro e nos países membros da OCDE. Contudo, vale destacar os impactos socioeconômicos significativos da pandemia no país que, apesar de possuir apenas 2,7% da população mundial, concentrou aproximadamente 13% das mortes do mundo, conforme dados apresentados ao Senado Federal no Estudo Epicovid.

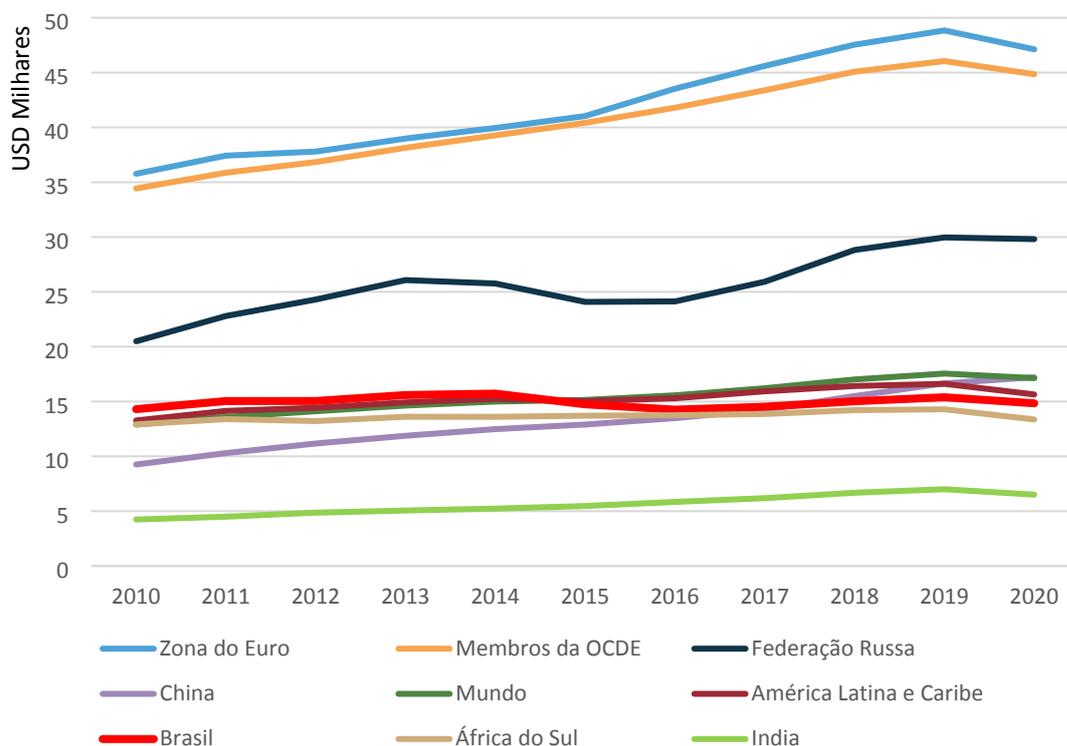
Taxa de crescimento em percentual do Produto Interno Bruto (PIB)



Fonte: Banco Mundial.

A análise do PIB *per capita*, que reflete o valor adicionado médio por indivíduo, também permite uma percepção do bem-estar relativo do cidadão em cada país. É reproduzido a seguir o PIB *per capita* do Brasil (linha vermelha), em termos de paridade do poder de compra (a indicar o poder de mercado do produto por pessoa), em intervalo mais recente, e em cotejo com o valor médio das seguintes regiões: América Latina e Caribe, Membros da OCDE, Zona do euro, Índica, China e Federação Russa.

Produto Interno Bruto (PIB) per capita em milhares de dólares PPP (*purchasing power parity* ou paridade do poder de compra, em tradução livre)

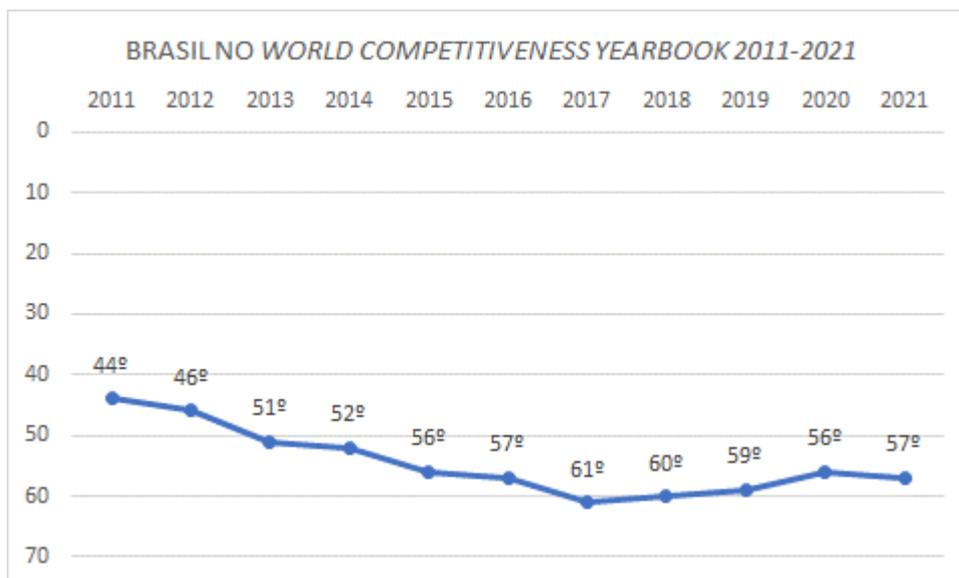


Fonte: Banco Mundial.

O produto médio por pessoa brasileiro, convertido em dólares americanos, se encontra estagnado nos últimos dez anos. Em termos comparativos, aumentou a distância para o PIB *per capita* da zona do euro, dos países membros da OCDE e, nos últimos 5 anos, do mundo. Tem apresentado comportamento similar ao observado na África do Sul e da América Latina e Caribe. Esse resultado condiz com a estagnação da produtividade econômica no Brasil, ao longo dos últimos dez anos.

O Índice de Competitividade Global (ICG) 4.0, do Fórum Econômico Mundial, utilizado no relatório sobre as Contas de Governo de 2021, não apresentou uma nova edição, razão pela qual, em substituição, será objeto de análise o Índice de Competitividade Mundial, do *International Institute for Management Development* (IMD), publicado desde 1989 e baseado em 4 pilares (Desempenho Econômico, Eficiência do Governo, Eficiência dos Negócios e Infraestrutura), cada um com 5 subfatores que, por sua vez, consolidam ao todo 334 critérios de competitividade, selecionados com base na literatura econômica, fontes internacionais, nacionais e regionais e feedback da comunidade empresarial, agências governamentais e acadêmicos.

A edição de 2021 contou com a participação de 64 países, tendo o Brasil sido classificado na 57ª posição, caindo uma posição em relação ao ano anterior, conforme verifica-se abaixo. Nota-se que apenas no subfator “Preços” o Brasil se encontra na metade superior do rol de países avaliados. Vale notar também que o comportamento de declínio das posições no referido *ranking* desde 2010 coaduna com o comportamento observado no PIB e no PIB *per capita*. De modo complementar, no gráfico seguinte, apresenta-se a posição do país em cada subfator do índice.


 Fonte: *International Institute for Management Development (IMD)* e Fundação Dom Cabral.

 Fonte: *International Institute for Management Development (IMD)*.

No relatório de 2021, apontam-se como principais desafios ao país: a) garantir o acesso nacional à vacina COVID-19, b) promover medidas inclusivas de emprego e mercado de trabalho, com foco na formação e reciclagem para se adequar à economia digital, c) alavancar investimentos públicos e privados para desenvolver ecossistemas de ciência, tecnologia e inovação, d) recuperar a estabilidade política e socioeconômica internamente e externamente, aprovando projetos de reforma tributária e administrativa, e) incentivar os investimentos nacionais e estrangeiros no setor produtivo e infraestrutura de serviços para melhor se adaptar aos mercados do futuro.

Brasil no Índice de Competitividade Mundial 2021 – dimensões

Dimensões	2020	2021	Variação

Desempenho econômico: avaliação macroeconômica da economia doméstica, tendências de emprego e preços; Economia doméstica; Comércio Internacional; Investimento Estrangeiro; Emprego; Preços;	51°	56°	-5
Eficiência do governo: extensão a qual as políticas governamentais conduzem à competitividade; Finanças públicas; Política Tributária; Estrutura Institucional; Legislação Empresarial; Estrutura Social;	62°	61°	+1
Eficiência dos negócios: extensão a qual o ambiente nacional incentiva a atuação inovadora, lucrativa e responsável das empresas; Produtividade; Mercado de Trabalho; Finanças; Práticas de Gestão; Valores e Atitudes;	62°	61°	+1
Infraestrutura: extensão a qual os recursos básicos, tecnológicos, científicos e humanos satisfazem as necessidades do mercado. Infraestrutura Básica; Infraestrutura Tecnológica; Infraestrutura Científica; Saúde e Meio Ambiente; Educação	52°	53°	-1

Fonte: *International Institute for Management Development (IMD)* e Fundação Dom Cabral.

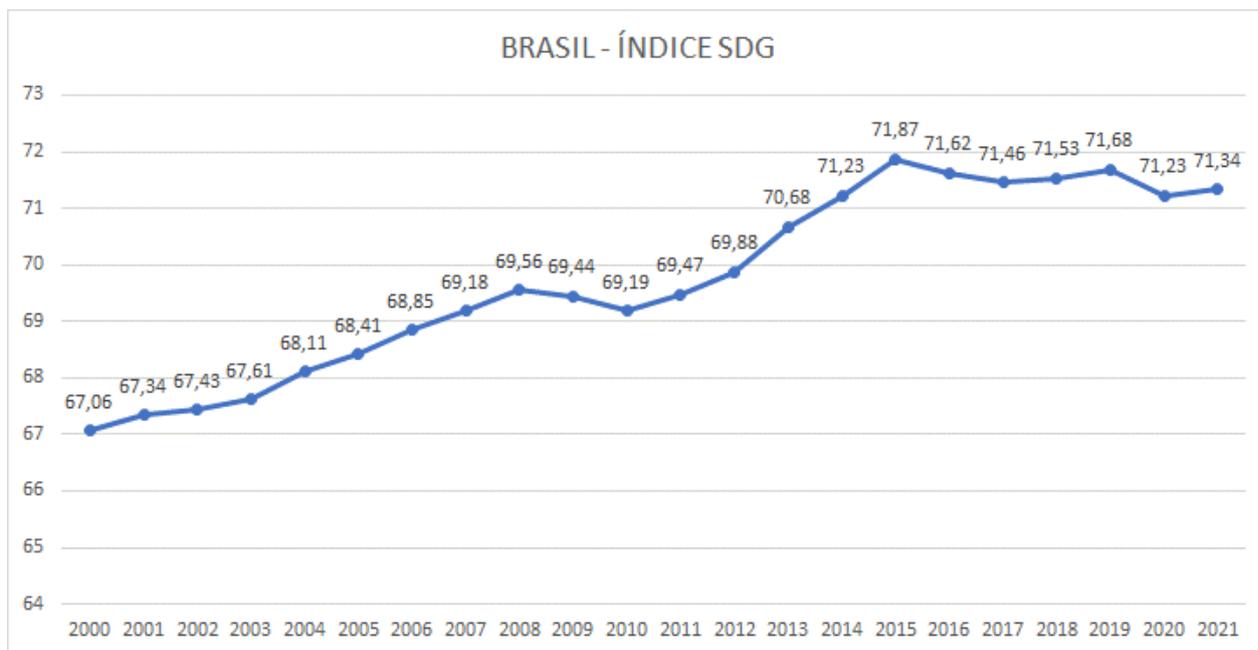
Por fim, a fim de se obter uma perspectiva ampla e realística sobre o desenvolvimento econômico e social no Brasil, pode ser consultado o *Índice Sustainable Development Goals*, que consolida os indicadores presentes nos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas, listados abaixo. Os ODS foram adotados pelas Nações Unidas como um chamado mundial para o desenvolvimento socioeconômico inclusivo e sustentável, assim como a redução da pobreza até 2030.

Objetivos de Desenvolvimento Sustentável	Meta
ODS 1 – Erradicação da Pobreza	Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares
ODS 2 – Fome Zero e Agricultura Sustentável	Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável
ODS 3 – Saúde e Bem-Estar	Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades
ODS 4 – Educação de Qualidade	Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos
ODS 5 – Igualdade de Gênero	Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas
ODS 6 – Água Limpa e Saneamento	Garantir disponibilidade e manejo sustentável da água e saneamento para todos
ODS 7 – Energia Limpa e Acessível	Garantir acesso à energia barata, confiável, sustentável e renovável para todos
ODS 8 – Trabalho Decente e Crescimento Econômico	Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo, e trabalho decente para todos
ODS 9 – Indústria, Inovação e Infraestrutura	Construir infraestrutura resiliente, promover a industrialização inclusiva e sustentável, e fomentar a inovação
ODS 10 – Redução das Desigualdades	Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles
ODS 11 – Cidades e Comunidades Sustentáveis	Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis
ODS 12 – Consumo e Produção Responsável	Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis
ODS 13 – Ação Contra a Mudança Global do Clima	Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos (reconhecendo que a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima [UNFCCC] é o fórum internacional intergovernamental primário para negociar a resposta global à mudança do clima)
ODS 14 – Vida na Água	Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável
ODS 15 – Vida Terrestre	Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade
ODS 16 – Paz, Justiça e Instituições Eficazes	Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis
ODS 17 – Parcerias e Meios de Implementação	Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável

Fonte: *Sustainable Development Report 2021 - Nações Unidas*.

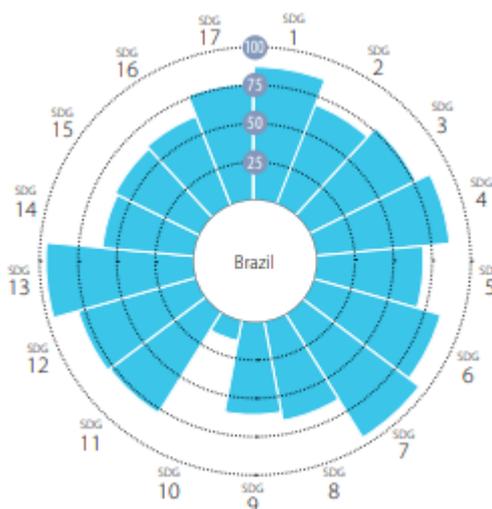
A versão 2021 do índice – o Relatório de Desenvolvimento Sustentável referente ao presente exercício será publicado apenas em junho – agrega 121 indicadores relativos a 165 países e permite uma avaliação do desempenho geral de cada país nos 17 ODS, estabelecendo igual peso a

cada meta, podendo chegar a um valor máximo de 100 pontos. O país alcançou a 61ª posição no referido índice, com 71,3 pontos, conforme verifica-se abaixo.



Fonte: Sustainable Development Report 2021 - Nações Unidas.

Conforme demonstrado a seguir, as melhores notas do país foram atribuídas aos ODS 1 – Sem Pobreza, 3 – Boa Saúde e Bem-Estar, 4 – Educação de Qualidade, 6 – Água Limpa e Saneamento, 7 – Energia Renovável, 11 – Cidades e Comunidades Sustentáveis, 12 – Consumo e Produção Responsável e 13 – Ação Climática e 17 – Parcerias e Meios de Implementação.



Fonte: Sustainable Development Report 2021 - Nações Unidas.

O país apresentou resultados entre 50 e 75 nos ODS 2 – Fome Zero, 5 – Igualdade de Gênero, 8 – Trabalho Decente e Crescimento Econômico, 9 – Indústria, Inovação e Infraestrutura, 14 – Vida na Água, 15 – Vida Terrestre e 16 – Paz, Justiça e Instituições Fortes. O ODS com notadamente pior desempenho, por fim, foi o ODS 10 – Redução das desigualdades.

3.2. Plano Plurianual - PPA 2020-2023

Este tópico propõe descrever a metodologia aplicada no Plano Plurianual (PPA) 2020-2023, assim como consolidar e apresentar trabalhos realizados pelo TCU, durante a vigência do

plano, para identificar falhas ou apontar aprimoramentos no principal instrumento de planejamento de médio prazo nacional.

Nesse sentido, vale destacar que o ordenamento jurídico brasileiro requer formatação de robustas estruturas de planejamento e controle na gestão pública. A Lei de Normas Gerais de Direito Financeiro (Lei 4.320/1964), a Lei dos Sistemas do Ciclo de Gestão Federal (Lei 10.180/2001), a Lei do Governo Digital (Lei 14.129/2021) e o Decreto 9.203/2017, entre outros diplomas, estabelecem a necessidade de que sejam erigidos os mecanismos de gestão, os quais capacitam o poder público para agir em observância aos princípios da moralidade e da eficiência, além de permitir a devida governança e *accountability*, essenciais no Estado Democrático de Direito.

A importância do planejamento não escapou, tampouco, ao constituinte originário, que vislumbrou, em atenção ao objetivo fundamental do desenvolvimento nacional equilibrado (art. 3º, inciso II), a essencialidade do planejamento governamental, em caráter determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, cujas diretrizes e bases serão previstas em lei específica (art. 174).

Essas disposições normativas se relacionam com o consenso na literatura especializada em administração pública e com as melhores práticas internacionais. Tanto a literatura como a experiência internacional indicam que a pactuação de objetivos, a estipulação de metas e a apresentação de resultados são pilares do planejamento hígido.

Em decorrência disso, a ascensão do PPA ao *status* de efetivo instrumento de planejamento governamental depende do aperfeiçoamento dos programas finalísticos e respectivas metas. É necessário aprimorar a metodologia de construção das metas e a transparência dos resultados, para que se consiga minorar os elevados índices de inadequação das metas, que vêm sendo constatados pelo TCU neste relatório desde 2013. A definição de informações de desempenho confiáveis e úteis à tomada de decisão é um dever do setor público em face dos direitos dos cidadãos.

Nesse sentido, vale destacar que a Constituição define, em seu artigo 165, o escopo do PPA, o qual deve estabelecer parâmetros para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as despesas relativas aos programas de duração continuada. Conforme o rito do art. 35, § 2º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o projeto do PPA deve ser encaminhado pelo Presidente da República, para análise e aprovação, até o término da sessão legislativa referente ao primeiro ano do mandato, e o plano terá vigência até o primeiro ano do mandato presidencial subsequente.

Como apontado pelo TCU em relatório de monitoramento sobre o plano vigente (Acórdão 3.090/2020-TCU-Plenário – rel. min. Vital do Rêgo), uma das falhas do modelo de planejamento de médio prazo brasileiro é a inexistência de critérios gerais para a elaboração do PPA, cuja fixação incumbe à lei complementar, por força do art. 165, § 9º, inciso I, da Constituição Federal. Diante disso, a estrutura do PPA está sujeita a mudanças acentuadas a cada novo plano.

O exercício de 2020 foi o primeiro durante a vigência do PPA instituído pela Lei 13.971/2019, que será válido até 2023. O atual plano apresenta importantes inovações com relação ao modelo anterior. Os principais pilares do plano, segundo o Manual Técnico do PPA, são os seguintes: simplificação metodológica; realismo fiscal; integração entre planejamento e avaliação; visão estratégica com foco em resultados.

De fato, verifica-se com o plano atual um importante esforço de simplificação do planejamento. O PPA anterior, referente ao período 2016-2019, era composto por 54 programas temáticos, 304 objetivos, 542 indicadores, 1.136 metas e 3.101 iniciativas. O PPA 2020-2023, por seu turno, tem 70 programas finalísticos, 70 objetivos e 70 metas.

Além da menor cardinalidade, o plano mais recente busca uma simplificação também qualitativa. Enquanto o PPA 2016-2019 tinha maior aprofundamento nas dimensões estratégica, tática e operacional, o PPA atual tem por objeto primordialmente ser o instrumento de planejamento federal de médio prazo, ocupando-se, eminentemente, da dimensão tática.

A dimensão estratégica, de longo prazo, é simplificada, e se baseia nos eixos estratégicos da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Endes), que constava do Projeto de Lei 9.163/2017, o qual não foi aprovado pelo Congresso Nacional. A respeito do planejamento de longo prazo, registre-se que o Poder Executivo instituiu, por intermédio do Decreto 10.531/2020, a Estratégia Federal de Desenvolvimento (EFD), com indicadores, desafios e metas para o país, no período de 2020 até 2031. A dimensão estratégica do PPA conta ainda com 12 diretrizes (que refletem o programa de trabalho do Presidente eleito) e 15 temas (que espelham as pastas governamentais à época da elaboração do plano).

A ênfase do PPA 2020-2023 reside na dimensão tática, associada ao horizonte temporal de quatro anos previsto na Constituição. O PPA é composto por 70 programas, tendo sido cada programa desenhado como uma intervenção governamental para sanear as causas de grandes problemas nacionais. Dessa forma, buscou-se, no desenho dos programas, seguir o modelo lógico de planejamento. Além das causas do problema e da descrição da intervenção, também foram definidos os resultados pretendidos pela intervenção governamental, em termos de benefícios a serem auferidos pelo público-alvo, e o volume de recursos financeiros requerido para a intervenção pública. A maior parte desses elementos são atributos gerenciais, que não constam do projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional, mas podem ser consultados em arquivos publicados pelo Ministério da Economia na *internet*.

Os programas possuem, como atributos legais, a descrição de cada um, o seu objetivo, o indicador a ser acompanhado e a meta, que é um patamar do indicador que se espera alcançar após quatro anos. A meta deve ser regionalizada, em cumprimento ao art. 165 da Constituição Federal, e também deve haver o registro anualizado da meta, com o valor esperado da meta a cada ano de vigência do plano. Cada programa contém um único objetivo (enunciado do que se pretende alcançar), um indicador e uma meta. A vinculação de um plexo de atribuições, em cada setor de governo, a uma única meta, tem sobressaído como um importante desafio na implementação do plano.

Por outro lado, a dimensão operacional, de curto prazo, não consta do PPA 2020-2023. Segundo o Manual Técnico do PPA, essa dimensão foi integralmente atribuída às ações orçamentárias e não orçamentárias; para fins de planejamento operacional, os ministérios fariam a seleção de ações prioritárias. No entanto, embora não conste da estrutura de planejamento, existe um elemento adicional, descrito na documentação do plano: os resultados intermediários.

A conceituação dos resultados intermediários evoluiu durante a institucionalização do PPA 2020-2023. Nota-se que a Lei 13.791/2019 não faz menção aos resultados intermediários; o Decreto 10.321/2019, por sua vez, descreve-os como atributos selecionados do planejamento estratégico institucional (o planejamento de cada órgão e entidade pública) que são necessários, mas não suficientes, para o alcance das metas do plano. Já o Guia de Monitoramento do PPA 2020-2023 desatrela os resultados intermediários dos planos estratégicos institucionais, e traz novo conceito: os resultados intermediários são descritos como um produto (bem ou serviço) ou resultado da ação governamental, que contribui de forma relevante para o alcance dos objetivos e metas.

O Guia de Monitoramento destaca, ainda, que os resultados intermediários no PPA 2020-2023 são escolhas prioritárias do órgão para o período e devem estar compatíveis com a capacidade operacional e as disponibilidades orçamentária e financeira do órgão. Percebe-se que os resultados intermediários foram ganhando importância com o decorrer do tempo, e hoje podem ser descritos como o principal atributo para o monitoramento do PPA na camada gerencial, constituindo as entregas previstas de bens e serviços à sociedade que permitirão o alcance do objetivo e da meta dos programas.

Em 14/5/2021, foi publicada, no Diário Oficial da União, a Portaria 5.806, do Ministério da Economia, que estabeleceu a revisão do PPA. Trata-se da revisão conduzida no processo regular de monitoramento anual do plano, previsto no art. 15 da Lei 13.971/2019 (Lei do PPA 2020-2023). A portaria mencionada alterou aspectos legais do plano, tais como as metas de objetivos, os valores globais dos programas e os investimentos plurianuais prioritários. Além disso, o regulamento prevê, em seu art. 2º, a atualização pelo ministério de atributos gerenciais do plano, incluídos os resultados intermediários. Segundo a Subsecretaria de Planejamento Governamental, algumas das alterações foram efetuadas para atendimento de deliberações do Acórdão 2.515/2019-TCU-Plenário (rel. min. Vital do Rêgo).

Em 11/5/2022, foi publicada a Portaria ME 4.253, afeta à revisão do PPA, ano base 2022, promovendo novas alterações em atributos legais de diversos programas.

O TCU tem fiscalizado o PPA, em particular desde a aprovação do plano iniciado no ano 2000, a fim de contribuir para que o instrumento se torne, de fato, a peça central do planejamento governamental de médio prazo. O planejamento governamental robusto contribui para a transparência pública, a prestação de contas à sociedade dos objetivos esperados para o poder público e para o país, o monitoramento do resultado governamental em face das metas planejadas, e para o alinhamento de expectativas entre agentes dos três poderes da União, dos estados, municípios e da iniciativa privada.

No Acórdão 102/2009-TCU-Plenário (rel. min. Augusto Nardes), foi detectada a baixa qualidade das metas e dos indicadores do PPA 2008-2011, além da dificuldade para elaboração de indicadores, o que comprometia sua qualidade, já que existiam indicadores que não mediam competentemente seu objeto. No relatório que deu origem ao Acórdão 1.326/2011-TCU-Plenário (rel. min. Raimundo Carreiro), o TCU identificou falhas na elaboração dos programas e indicadores do PPA, o que gerou programas não relacionados aos problemas que pretendiam atacar e indicadores que não correspondiam ao que se propuseram medir, assim como incongruência entre a execução física e financeira das ações apresentadas e dificuldade no acompanhamento e monitoramento das ações.

O TCU recomendou, nos Relatórios de Políticas e Programas de Governo (RePPs) 2017 e 2018 (Acórdãos 2.127/2017-TCU-Plenário e 2.608/2018-TCU-Plenário, relatados pelos ministros Marcos Bemquerer e Benjamin Zymler, respectivamente): edição de proposta legislativa sobre diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional” (art. 174, § 1º, da Constituição); definição de indicadores de efetividade de programas e ações governamentais; aprimoramento da coerência entre programas e ações do PPA, e entre planos e políticas nacionais, regionais e setoriais e o PPA; a positivação de plano nacional integrado de longo prazo; e articulação do plano nacional integrado de longo prazo que vier a ser formalizado com os demais instrumentos de planejamento nacional, setorial e regional, em especial o PPA.

Em 2019, o TCU realizou, pela primeira vez, processo de acompanhamento da elaboração do PPA, desde a fase preparatória, com vistas a obter maior efetividade da fiscalização. O acompanhamento realizado pelo TCU resultou na prolação do Acórdão 2.515/2019-TCU-Plenário (rel. min. Vital do Rêgo). Foram descritas falhas de construção dos programas, consumadas na falta de coerência entre indicador, meta e programa; fixação de metas que declaram a entrega de produtos, mas não os resultados que se buscam alcançar; insuficiência dos indicadores escolhidos; e ausência de indicador mensurável. Também foi identificada a baixa regionalização dos programas, lacunas nas responsabilidades quanto ao monitoramento, e previsão de alteração unilateral das metas e dos investimentos plurianuais pelo Poder Executivo, o que afeta a credibilidade do PPA.

O TCU monitorou o cumprimento das deliberações do trabalho precedente, por intermédio do Acórdão 3.090/2020-TCU-Plenário (rel. min. Vital do Rêgo). Embora algumas recomendações anteriores tenham sido, ao menos, parcialmente atendidas, permanecem pendentes várias oportunidades de melhoria, podendo ser destacadas as falhas na regionalização e na

construção dos programas. Além das graves inadequações ainda presentes no PPA, são descritas, no relatório de auditoria, duas importantes lacunas estruturais: o país não conta com uma lei ordinária sobre as diretrizes e bases do planejamento nacional (prevista no art. 174, § 1º da Constituição Federal), nem com uma lei complementar que disponha sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual (art. 165, § 9º, inciso I, da Constituição).

Nas presentes contas, ao se avaliar o desempenho de indicadores na seção 3.3.13, mereceu atenção a constatação de que 19,82% dos investimentos plurianuais computados na meta do Resultado Intermediário 0009, do Programa Finalístico 3006 – Transporte Terrestre e Trânsito (item 3.3.13), não foram identificados no Anexo III – Investimentos Plurianuais Prioritários do PPA 2020-2023 (Seção I e II).

Registre-se que, segundo o ordenamento constitucional, nenhum investimento, cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, poderá ser iniciado sem prévia inclusão no PPA ou sem lei que autorize a inclusão, nos termos do art. 167, § 1º. Essa exigência é disciplinada pelo art. 20 da Lei do PPA 2020-2023, segundo o qual o investimento que ultrapassar um exercício financeiro, durante o período de 2020 a 2023, será incluído no valor global dos programas, com detalhamento específico em anexos nas leis orçamentárias e de créditos adicionais.

A mensuração dos programas finalísticos previstos no PPA 2020-2023 pelo valor global, todavia, não reflete a noção de transparência, uma vez que a sociedade e até mesmo os órgãos de controle, pelo texto do PPA e de seus anexos, não dispõem de meios de amplo acesso público com as informações necessárias para verificar o fiel cumprimento do art. 167, § 1º da Carta Política, no sentido de assegurar a previsão, na integralidade, dos investimentos plurianuais de cada programa e por exercício.

O art. 16, inciso II da LRF exige ainda que a criação, expansão ou aperfeiçoamento da despesa seja compatível com o PPA (e com a LDO). Já o § 1º, inciso II desse artigo diz que é compatível com o PPA (e com a LDO) a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

Assim sendo, revela-se oportuno recomendar ao Poder Executivo a adoção de medidas de gestão com vistas a registrar, em **plataforma digital centralizada** mantida pelo órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal previsto nos arts. 3º e 4º da Lei 10.180/2001, os dados atualizados referentes à integralidade dos **investimentos plurianuais**, segregados por programa finalístico e por exercício, com a finalidade de possibilitar o efetivo monitoramento e avaliação das políticas públicas contempladas no PPA 2020-2023, assim como a comparabilidade das informações, nos termos dos arts. 37, § 16, 163-A e 165, § 16, da Constituição Federal, observadas as diretrizes da Política de Dados Abertos do Poder Executivo estabelecidas pelo Decreto 8.777/2016, em especial o disposto no art. 5º, § 2º, inciso II, no que tange à potencial utilização e reutilização dos dados tanto pelo Governo quanto pela sociedade civil.

RECOMENDAÇÃO

Ao Ministério da Economia, órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento da União, que elabore e disponibilize, em plataforma digital centralizada, lista integral, atualizada e sistematizada dos investimentos plurianuais que se encontram contidos no valor global de cada programa finalístico, devidamente atualizado, com vistas a conferir transparência sobre o fiel cumprimento do disposto no art. 167, § 1º da CF/1988 c/c art. 20 da Lei 13.971/2019 e da compatibilidade exigida no art. 16 da Lei Complementar 101/2000.

3.3. Análise Setorial: Programas Finalísticos do PPA 2020-2023

Um dos mais destacados aspectos a subsidiar o julgamento das Contas do Presidente da República pelo Congresso Nacional é a análise sobre o desempenho da governamental, bem como a confiabilidade e a qualidade das informações prestadas pelo Chefe do Poder Executivo. Segundo

critérios adiante explicitados, busca-se neste tópico avaliar as ações governamentais realizadas por meio dos programas finalísticos do Plano Plurianual (PPA).

Em cumprimento a esse desiderato, o TCU apresenta as análises conduzidas por equipes técnicas especializadas do Tribunal, que se debruçaram sobre dezenove programas finalísticos do PPA 2020-2023. Esse exame tem natureza dual: a primeira, pronunciar-se sobre a qualidade e confiabilidade das informações de desempenho – meta e resultados intermediários (RIs) – de cada programa; a segunda, apontar o desempenho dos programas, seja em comparação com as metas e RIs projetados no PPA, seja por meio da colação de indicadores e parâmetros externos ao plano, que ajudem a elucidar o resultado setorial da atuação do Poder Público.

Instrumento norteador do planejamento de médio prazo da administração pública federal, o PPA consiste também em ferramenta de monitoramento das ações empreendidas ao longo dos quatro anos em que tem vigência. A comparação daquilo que foi planejado no PPA com o que é efetivamente alcançado em termos de entregas para a sociedade permite saber em que medida as políticas públicas foram concretizadas e o papel do plano na melhoria da qualidade de vida da sociedade.

Desde 2013, o TCU tem submetido à avaliação a planificação setorial formulada no Plano Plurianual sob o prisma da estrutura dos programas, seus indicadores, objetivos e metas. Dessa forma, o Tribunal busca subsidiar o julgamento das Contas do Presidente da República pelo Congresso Nacional no que se refere à condução de ações finalísticas do Estado.

Nos termos da Resolução-TCU 291/2017 e do Regimento Interno do Tribunal, o TCU deve posicionar-se, no parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República, quanto à execução dos orçamentos da União. Assim, compõem as análises realizadas: i) avaliação do grau de conformidade do PPA aos preceitos constitucionais e legais que regem sua elaboração e monitoramento; ii) a confiabilidade e a qualidade das informações de desempenho prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, bem como o desempenho dos programas finalísticos selecionados.

Ao longo dos anos, observaram-se avanços nos atributos de desempenho do PPA que estão relacionados à atuação do TCU, tanto por meio das análises realizadas acerca das informações constantes da Prestação de Contas do Presidente da República como por meio de ações de controle específicas.

Por exemplo, a partir de 2017, o Guia de Monitoramento do PPA, publicado pelo Poder Executivo federal, foi alterado e passou a atribuir ao gestor público o dever de classificar o andamento da meta, a cada ano, em uma das três categorias: andamento adequado, com medidas a serem adotadas, ou meta prevista ao final do PPA já alcançada. Se houvesse medidas a serem adotadas, deveriam ser especificadas. Esse monitoramento do progresso anual das metas resultou de interlocução entre o TCU e o Poder Executivo, tendo sido objeto de deliberação do Tribunal (Acórdãos 1.320/2017-TCU-Plenário, relator ministro Bruno Dantas, e 1.322/2018-TCU-Plenário, relator ministro Vital do Rêgo).

A partir da alteração, o Tribunal passou a inquirir o gestor sobre a existência de andamento programado para a meta no ano. Verificou-se, em relação a 2017, que 22% dos respondentes afirmaram não dispor de andamento anual esperado, o que equivale a dizer que esses gestores trabalhavam apenas com uma meta a cumprir para todo o período de quatro anos de vigência do PPA, mas não definiram o progresso esperado para cada ano.

Outro exemplo está relacionado à necessidade de regionalização das metas, em atendimento ao art. 165, § 1º, da Constituição Federal. A relevância do mecanismo está associada ao aumento da compreensão de como a intervenção governamental se distribui nas regiões do território brasileiro. A partir dos apontamentos do TCU, foram incluídos alertas específicos no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) do governo federal, em 2018, para tornar mais robusto o monitoramento do Plano Plurianual. O sistema informatizado passou a gerar mensagens de erro para situações de inconsistência no preenchimento, a exemplo da necessidade de

indicação de medidas adicionais se o gestor não as indicasse e do registro de progresso cumulativo idêntico em anos diferentes. Essas medidas técnicas podem ser reputadas como aprimoramentos para o monitoramento do progresso do alcance das metas.

As metas do PPA são os instrumentos de desempenho eleitos para acompanhar a execução das políticas públicas. As metas representam os compromissos firmados com o Congresso Nacional e a sociedade para um período de quatro anos. As políticas públicas devem ser formuladas e implementadas com base em avaliações, as quais devem ser lastreadas por informações fidedignas e relevantes. Nesse sentido, metas que não sejam específicas, mensuráveis, alinhadas aos objetivos do plano ou realistas perdem seu caráter de contribuir com a gestão, tornando-se mais um esforço formal que consome grande quantidade de recursos e entrega pouco resultado. Na mesma linha, dados com falhas de confiabilidade podem mostrar retrato inverídico do problema, com indução a erro nos processos de avaliação contínua e de alocação de recursos públicos. Informações de desempenho deficientes não devem ser entendidas como falhas de menor importância, visto que maculam a transparência e distorcem a base das escolhas públicas.

Metodologia Aplicada

O PPA 2020-2023 definiu metas a serem alcançadas ao final do período de quatro anos, na forma de entrega de bens e serviços à sociedade. Ressalte-se que, tal como descrito em pormenores na seção precedente deste relatório, cada programa finalístico do PPA tem uma meta de objetivo, que representa o resultado que se pretende alcançar ao término de quatro anos, e resultados intermediários, que são as entregas de bens e serviços projetadas a fim de viabilizar o alcance da meta. Tanto as metas de objetivo como os resultados intermediários foram analisados pelo TCU.

As análises apresentadas adiante objetivaram aferir a confiabilidade e a qualidade das metas constantes do plano, bem como o que essas informações permitem concluir acerca do desempenho das políticas públicas em 2021. Cumpre ressaltar que, como as metas e resultados intermediários podem sofrer revisão a qualquer tempo, as análises levadas a cabo pelo Tribunal no presente capítulo poderão colaborar sobremaneira para o aperfeiçoamento das informações de desempenho.

Desde 2013, a conclusão do TCU acerca do plano abrange a avaliação da qualidade e da confiabilidade das informações de desempenho constantes no plano, por meio da Portaria-Segecex 33/2010, que aprova a “Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias”. Quanto à qualidade, a portaria prevê o método “Smart”, em que se avalia se a meta é específica, mensurável, apropriada (ou atende à característica de “adequação”), realista e tem limitação temporal. Com relação à confiabilidade, o foco recai sobre a credibilidade do dado apresentado.

Atributos da qualidade e confiabilidade das metas

Atributo	Característica (Portaria Segecex 33/2010)
Qualidade	Especificidade
	Mensurabilidade
	Adequação
	Realismo
	Limitação temporal
Confiabilidade	Credibilidade

Na apreciação das Contas de 2021, o exame empreendido pelo TCU buscou aferir: i) a qualidade da construção das metas e resultados intermediários; ii) a confiabilidade dos dados apresentados; iii) o atingimento das metas e resultados intermediários, bem como seus reflexos no alcance dos objetivos; iv) o desempenho da política pública; e v) outras informações relevantes.

Foi realizado o exame acerca dos aspectos que compõem a qualidade e a confiabilidade das metas e resultados intermediários, de modo que os auditores expressaram opinião técnica sobre a aderência das metas analisadas tendo como base as características do quadro anterior para ancorar o julgamento profissional.

Outro ponto a ser destacado sobre a metodologia adotada foi a maior ênfase à possibilidade, já existente em exercícios anteriores, de que a análise trouxesse dados e referências externas ao setor público, provenientes de instituições de referência, como marco para conhecimento da realidade do setor e do desempenho da política pública correlacionada a cada uma das metas.

Ademais, as análises incluíram trabalhos do TCU atinentes ao grau de implementação de iniciativas, a efetividade de resultados e o alcance de metas e indicadores constantes da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital, em acordo ao disposto no Acórdão 3144/2020-TCU-Plenário – Relator Ministro Aroldo Cedraz.

Na apresentação das análises efetuadas neste relatório, cada tópico é estruturado da seguinte forma: contextualização do programa finalístico, com uma sintética descrição de suas diretrizes e seus objetivos; informações de execução orçamentária do programa; análise sobre as informações relacionadas à consecução das metas selecionadas e existência de parâmetros de comparação; conclusão sobre a qualidade e a confiabilidade das metas; breve estudo do desempenho das metas em 2021; e, conforme o caso, outras informações relevantes, como as decorrentes de trabalhos de fiscalização realizados pelo Tribunal em objetos pertinentes ao programa em análise.

Para a análise relativa ao exercício de 2021, selecionaram-se dezenove programas finalísticos do PPA, relacionados a seguir.

EIXO	PROGRAMA FINALÍSTICO	ÓRGÃO RESPONSÁVEL
ECONÔMICO	2201 - Brasil Moderniza	Presidência da República
	2212 - Melhoria do ambiente de negócios e da produtividade	ME
	2208 - Tecnologias Aplicadas, Inovação e Desenvolvimento Sustentável	MCTI
	2205 - Conecta Brasil	MCTI
	2206 - Política Nuclear	MCTI
	2217 - Desenvolvimento Regional	MDR
	2218 - Gestão de Riscos e de Desastres	MDR
	2221 - Recursos Hídricos	MCTI
AMBIENTAL	1040 - Governança Fundiária	Mapa
	1041 - Conservação e uso sustentável da biodiversidade	MMA
INFRAESTRUTURA	3001 - Energia Elétrica	MInfra
	3004 - Aviação Civil	MInfra
	3006 - Transporte Terrestre e Trânsito	MInfra
SOCIAL	5011 - Educação Básica de Qualidade	MEC
	5013 - Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão	MEC
	5017 - Assistência Farmacêutica no SUS	MS
	5023 - Vigilância em Saúde	MS
	5028 - Inclusão Social por meio do Bolsa Família e da Articulação de Políticas Públicas	MCidadania
ESTRATÉGIA DE DEFESA	6012 - Defesa Nacional	MD

Fonte: Anexo I do PPA 2020-2023.

Os principais critérios que balizaram a escolha consideraram a relevância do programa finalístico, bem como a materialidade envolvida: a despesa empenhada em 2021 nos citados programas atingiu cerca de R\$ 180,56 bilhões, aproximadamente 36,7% do total empenhado pela União na categoria de programas finalísticos, excetuando-se o programa Nova Previdência. Embora não se trate de uma amostra probabilística, é certo que os programas, os objetivos e as metas submetidos a exame representam áreas sensíveis do PPA em matéria de alocação de recursos e influência na qualidade de vida da população e no desenvolvimento do país.

Resultados dos Exames

Como mencionado anteriormente, o exame empreendido pelo TCU em relação ao exercício de 2021 buscou aferir a confiabilidade das informações relacionadas às metas e o alcance dos resultados previstos para o quadriênio. No que respeita aos resultados alcançados, a apreciação não se restringiu às informações de desempenho constantes do plano, podendo-se também citar dados externos mais representativos sobre a evolução das políticas públicas.

Em termos gerais, quanto a achados decorrentes da análise do Tribunal, vale destacar a ausência de uma estrutura de relato para as informações de desempenho afeto aos resultados apontados no PPA que permita – tanto ao gestor quanto ao usuário da informação – identificar eventuais impropriedades afetas à confiabilidade, qualidade, relevância e comparabilidade da informação de desempenho dentre outras qualidades esperadas. Tal fragilidade implica na ocorrência frequente de metas de caráter não mensurável ou de relevância unicamente interna à administração pública ou, ainda, desconexa dos objetivos apontados.

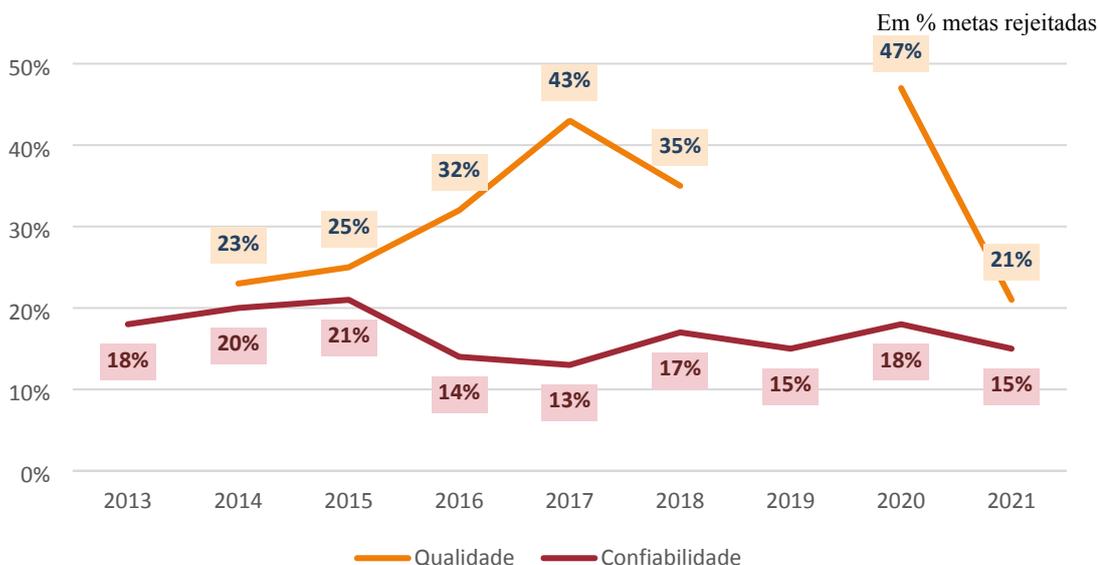
Ademais, vale destacar que a existência de um único indicador e de uma meta por programa do PPA, apesar de continuar a representar desafio significativo para os gestores públicos, coopera para a mobilização de esforços para a geração e/ou adoção de índices que agreguem, de maneira relevante, transparente e confiável, um conjunto de indicadores que permitam refletir os resultados almejados nos diferentes setores de atuação estatal.

Análise da Qualidade e da Confiabilidade das Metas em 2021

Do total de 395 metas, em sentido amplo, presentes no PPA 2020-2023 (sendo setenta metas de objetivo e 325 resultados intermediários), foram examinadas 105 (26,58%), selecionadas por critérios de materialidade e relevância.

Do total das metas analisadas, 27 foram rejeitadas, sendo 11 (10,5%) rejeitadas apenas quanto à qualidade de construção, outras 5 (4,7%) rejeitadas apenas quanto à confiabilidade do dado informado e, por fim, 11 (10,5%) em ambos os critérios. Desse modo, o percentual de rejeição das metas em função de falhas na confiabilidade situou-se em 15%, ao passo que as rejeitadas em razão de falhas na qualidade em 21%, conforme demonstrado no gráfico seguinte, que descreve o histórico de metas rejeitadas nos Relatórios sobre as Contas de Governo elaborados pelo TCU nos últimos anos.

Avaliação das metas quanto à qualidade e confiabilidade



Fonte: elaboração própria.

1. Em 2019, não houve análise de qualidade das metas selecionadas, visto que, por ser o último ano do PPA 2016-2019, já haviam sido analisadas sobre esse aspecto em anteriores.

Como exemplos de problemas verificados na qualidade das metas de objetivo e dos resultados intermediários, mencionam-se:

- programa 2201 – Brasil Moderniza: em razão da descontinuidade do score do *Doing Business*, o indicador “014 - Serviços Públicos digitais oferecidos pelo governo” a) restou como único índice para o cálculo da meta do programa e b) parte de uma linha de base irrealista, que não foi revisada, razões pelas quais foi considerado inadequado para aferição do resultado intermediário.

- programa 2205 – Conecta Brasil: foi identificado que a meta do objetivo do programa e a meta do resultado intermediário “68 - Maior adoção de Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC)”, não foram mensuradas, uma vez que, para ambas, os últimos resultados obtidos foram referentes ao ano 2019, não sendo possível avaliar a evolução do indicador e o atingimento da meta. Aponta-se também a necessidade de melhorias e gestão quanto à tempestividade de apuração dessas metas, uma vez que o presente exercício corresponde ao segundo ano do programa e ainda não é possível fazer uma mensuração realista da evolução desse resultado intermediário e da respectiva meta do programa.

- programa 2206 – Política Nuclear: falha indicada na meta “052R - Reduzir o índice de dependência internacional em produtos e serviços (IAN) de 0,75 (base 31/12/2018) para 0,41” uma vez que, apesar de a fórmula de cálculo ser objetiva, ela utiliza valores monetários que são influenciados pela volatilidade cambial, o que leva a uma distorção da real dependência internacional, em termos quantitativos, de produtos e serviços da área nuclear.

- programa 2217 – Desenvolvimento Regional: as metas definidas para dois dos resultados intermediários não se revelaram realistas, vez que o quantitativo informado como alcançado para o resultado intermediário “0302 - Capacitação continuada para o fortalecimento do desenvolvimento regional e urbano”, de 19.396 pessoas, em verdade, reflete o número de inscritos nos cursos ofertados, e não o de pessoas efetivamente certificadas, que foi de apenas 6.257. O outro é o resultado intermediário “0088 - Estruturas urbanas implantadas nos territórios, cidades e regiões”, cujos critérios de definição da meta são diversos dos utilizados para sua mensuração, como já explicado anteriormente.

- programa 1041 - Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade: o programa tem seu único objetivo avaliado pela meta “052D - Estratégias e instrumentos de gestão desenvolvidos para conservação, monitoramento, recuperação, uso sustentável e repartição de benefícios da biodiversidade” carece de características importantes para avaliação de sua qualidade, tais como

não ser específica; não ser mensurável; não ser apropriada; não ser realista; nem tem um tempo determinado para cumprimento.

- programa 5011 – Educação Básica de Qualidade: a meta “050E - Atingir a meta de 5,59 no Ideb Sintético” foi rejeitada quanto à adequação, por prever o indicador apurado apenas bianualmente, o que impossibilita a avaliação anual dos resultados do PPA 2020-2023, sendo esta a principal meta vinculada ao programa Educação Básica de Qualidade. As metas associadas a dois dos resultados intermediários também foram consideradas inapropriadas, tendo em vista não terem sido entendidas como relevantes. Por fim, a meta vinculada ao resultado intermediário “0308 - Acesso escolar da população de 15 a 17 anos no Ensino Médio” foi rejeitada neste requisito, pois previu um número de vagas iniciais sem considerar as restrições orçamentárias já existentes quanto a despesas discricionárias, conforme declarado pelo próprio MEC na PCPR 2021.

Como exemplos de problemas verificados na confiabilidade das metas de objetivo e dos resultados intermediários, mencionam-se:

- programa 2208 – Tecnologias Aplicadas, Inovação e Desenvolvimento Sustentável: foi apontado no RI “0082 - Investimento em P&D de empresas beneficiárias da Lei do Bem” que as fontes de dados utilizadas para apuração dos valores realizados no exercício são informações autodeclaratórias prestadas pelas empresas por meio de formulários eletrônicos de prestação anual de contas, inexistindo rotina de confirmação pelo MCTI quanto à sua fidedignidade. Tal situação denota potencial conflito de interesses decorrente do fato de que o volume de incentivos fiscais concedidos às empresas depende diretamente do volume de investimentos em pesquisa e desenvolvimento declarados, principal contrapartida das empresas em troca dos benefícios fiscais usufruídos.

- programa 1041 – Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade: identificou-se que a meta “052D - Estratégias e instrumentos de gestão desenvolvidos para conservação, monitoramento, recuperação, uso sustentável e repartição de benefícios da biodiversidade” não é quantificável, de modo que não existe um indicador que possa retratar e permitir o monitoramento da meta do objetivo do programa, o que afeta também sua qualidade, mormente nas características de ser específico, mensurável e apropriado.

- programa 5028 - Inclusão Social por meio do Bolsa Família e da Articulação de Políticas Públicas: acerca da confiabilidade dos valores descritos na meta em questão, identificou-se que, inobstante a confiabilidade do total de beneficiários não encontrar indícios de dúvida, as metas estabelecidas, em virtude da ausência de perspectiva real de pessoas nos requisitos descritos na Lei 10.836/2004 não se mostram escorreitas como critério para análise do Programa Bolsa Família.

É certo que a atuação governamental deve ser apoiada por informações de desempenho confiáveis, do contrário, todas as etapas do ciclo de políticas públicas restam prejudicadas, desde o diagnóstico dos problemas até o monitoramento e a avaliação para verificar eventual impacto das ações sobre a realidade. Nesse sentido, registra-se intensa movimentação nas principais organizações responsáveis pela padronização dos relatos financeiros, tais como a *International Accounting Standards Board* (IASB), no sentido de também desenvolver estruturas de relatos não financeiros que sejam globalmente aceitos.

Vale destacar que esses padrões estão intimamente ligados aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) – que também consiste, *per si*, em uma tentativa de padronização para resultados não financeiros governamentais – de modo que a própria Organização das Nações Unidas também desenvolveu um padrão próprio de relato não financeiro corporativo.

Por consequência, observa-se o desenvolvimento crescente de metodologia voltada a prover assecuração de informações não financeira, tais como as informações de desempenho dispostas no PPA e nos relatos de desempenho governamental. Nesse sentido, vale destacar a promulgação do padrão de assecuração AA1000AS e da norma ISAE 3000 - Trabalho de Assecuração Diferente de Auditoria e Revisão – adaptada no país por meio da Norma Brasileira de Contabilidade CFC/NBC TO 3000.

Os padrões de asseguarção supramencionados coadunam, não apenas com o princípio da transparência pública, como com a decisão liminar do Supremo Tribunal Federal, ocorrida no âmbito da Ação Cível Originária (ACO) 3.508-DF, de 28/4/2021. Na decisão, o ministro Marco Aurélio destaca que o direito à informação, previsto no inciso 33 do artigo 5º da Constituição, “é basilar para o Poder Público formular e implementar políticas públicas” e que o censo “permite mapear as condições socioeconômicas de cada parte do Brasil”, permitindo que os Poderes Executivo e Legislativo possam implementar os direitos fundamentais previstos na CF/1988 em cada ente federado.

A determinação do ministro do STF para que a União adote medidas voltadas à realização do Censo Demográfico (respeitando as regras constitucionais e legais atinentes a finanças públicas) reforça a importância de assegurar informações não financeiras fidedignas. Em que pesem os avanços ocorridos nos últimos anos, há muito que se evoluir para que se possa atestar que as informações utilizadas nas políticas públicas estão livres de distorções relevantes.

Conclusão

As informações de desempenho dispostas no PPA constituem importante instrumento de transparência para que se demonstre à sociedade e ao Congresso as entregas de serviços ou produtos realizadas pelo governo durante os subsequentes exercícios e mandatos.

Contudo, observa-se que a existência de uma estrutura de relato provida de melhor detalhamento e que abranja os principais índices e indicadores usuais, acadêmica e internacionalmente reconhecidos e relevantes para os principais setores de atuação governamental consiste em avanço basilar para que a administração pública promova os aprimoramentos necessários para a mitigação de inconsistências, de modo a permitir a análise e o acompanhamento histórico dos resultados, em cumprimento ao pleno exercício do direito à informação e à transparência do uso dos recursos públicos.

Nesse sentido observam-se avanços significativos, como os trazidos pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, no sentido de a) padronizar e trazer maior grau de comparabilidade ao relato de desempenho em termos históricos ou considerando diferentes países, assim como b) consolidar fonte para a identificação de boas práticas e intervenções dotadas de maior potencial e custo-benefício para a implementação das mudanças pretendidas.

Problemas identificados na análise dos programas finalísticos, em especial os relacionados à existência de metas não mensuráveis e desconexas dos objetivos ou do próprio resultado intermediário, recorrentemente identificados durante a avaliação dos programas finalísticos a seguir, seriam mitigados com uma melhor padronização e estruturação das informações de desempenho, a exemplo do observado no arcabouço normativo e metodológico relativo aos relatos financeiros. A adoção de medida nessa direção teria o condão de cooperar de maneira significativa para o aprimoramento dos fatores que condicionam confiabilidade e qualidade das informações de desempenho presentes no PPA.

Em função das lacunas, falhas e oportunidades de melhoria na gestão dos programas do PPA 2020-2023 verificados nos últimos anos, o Parecer Prévio do ano anterior emitiu recomendação para que fossem realizados correções e aperfeiçoamentos no plano. Conforme análise constante no Capítulo 6 deste relatório, considerou-se que a deliberação está em fase de implementação, devendo ser monitorada no ano seguinte, razão pela qual não será proposta nova recomendação sobre a questão.

3.3.1. Programa Finalístico 2201 – Brasil Moderniza

O Programa 2201 - Brasil Moderniza é um programa temático multisetorial, dentre os 22 programas que compõe o Eixo Econômico do PPA 2020-2023, e tem a finalidade de combater o problema da “Baixa entrega de valor na prestação de serviços à sociedade” por meio da Estruturação do Governo Digital.

O Programa relaciona-se com a Política de Governança Digital, instituída no Decreto 8.638, de 15/01/2016, sucedida pela Estratégia de Governo Digital (EGD), de 2020-2022, instituída pelo Decreto 10.332, de 28/04/2020, alterado pelo Decreto 10.996/2022 e Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital), instituída pelo Decreto 9.319, de 21/3/2018.

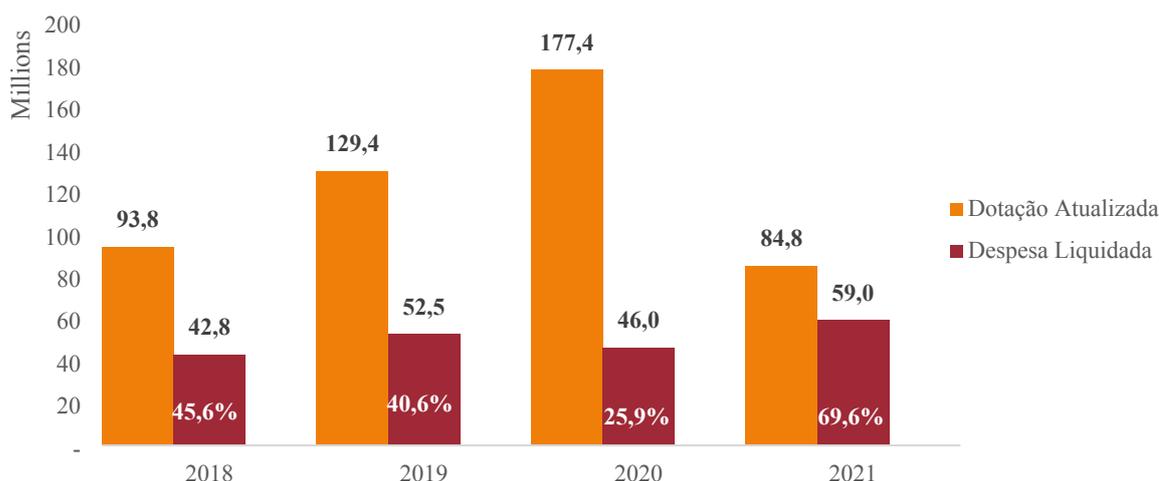
As ações da EGD 2020-2022 relacionam-se, no âmbito da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Endes) 2020-2031 – projeto de lei que versa sobre o planejamento de longo prazo do país e sobre o qual fundamentou-se PPA 2020-2023 – especialmente com a sua Diretriz 2.1- Aprimorar a governança pública, com foco na entrega efetiva de serviços ao cidadão e na melhoria do ambiente de negócios, garantindo a soberania e promovendo os interesses nacionais.

Essa diretriz tem como índices-chave e respectivas metas-alvo: elevar até 2031 o Índice de Governo Digital *E-Government Development Index* (EGDI), avaliado pela ONU, de 0,76 em 2020 para 0,82, no cenário de referência e 0,85, no cenário transformador, em 2031.

Da Diretriz 2.1 da Endes destacam-se os desafios de melhorar a governança do setor público, aumentando a eficiência, a eficácia, a efetividade e a transparência das ações de governo, bem como de ampliar a competitividade do país, com orientações de digitalizar e desburocratizar os serviços públicos e a abertura e fechamento de empresas, atos negociais, obrigações tributárias e licenças e concessões; otimizar, integrar e compartilhar estruturas, processos, sistemas, dados e recursos estatais dos entes federativos por meio de plataformas digitais.

As ações orçamentárias do Programa 2201 (PPA 2020-2023) guardam relação com o Programa 2047 Programa Simplificação da Vida da Empresa e do Cidadão – Bem Mais Simples Brasil, e com as ações 15OP - Estruturação do Governo Digital, 21AN Coordenação, Elaboração e Proposições para Modernização do Estado e 217Z Gestão do Sistema Nacional de Certificação Digital da Infraestrutura de Chaves Públicas - ICP - Brasil e de outras tecnologias de segurança da informação e identificação digital, do Programa 2038 - Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública (esses dois últimos programas referem-se ao PPA 2016-2019).

Execução orçamentária dos Programas 2201 (2020 a 2021), e Programa 2047 e Ações 15OP, 21AN e 217Z, do Programa 2038 (2018-2019)



Execução orçamentária do programa 2201 em 2021

R\$ milhões				
Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
72	85	85	59	59

Fonte: Siop.

Análise das metas

Ao programa 2201 está associado o objetivo 1212 - Aumentar a qualidade da prestação de serviços à sociedade, modernizando o ambiente de negócios e a gestão pública, com ênfase na transformação digital dos serviços públicos. O objetivo 1212 é avaliado pela meta 051K e possui dois resultados intermediários, detalhados na tabela a seguir:

Metas Seleccionadas para Análise

Descrição da Meta do Objetivo	Unidade de Medida	Meta prevista para 2021	Meta prevista para o quadriênio 2020-2023	Resultado alcançado em 2021	Há variações significativas entre o previsto para 2021 e o resultado efetivo?
051K - Melhorar o Índice de Modernização (IM) para 85% nos próximos quatro anos	Percentual	71,5	85	65	sim
Descrição do Resultado Intermediário	Unidade de Medida	Resultado intermediário previsto para 2021	Resultado intermediário previsto para o quadriênio 2020-2023	Resultado alcançado em 2021	Há variações significativas entre o previsto para 2021 e o resultado efetivo?
0014 - Serviços públicos digitais oferecidos pelo Governo*	unidade	350	1300	497	sim
0015 - Agilização do procedimento de abertura de empresas*	dias	2	1	2	não

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2021 e de resposta à diligência enviada pelo TCU aos órgãos/entidades responsáveis pelas metas.

* correspondem à 1ª e 2ª iniciativas da Tabela de Resultados da Estratégia de Governo Digital (EDG) 2020-2022 (PCPR 2021, p. 422).

O índice de modernização (IM) foi concebido para ser a média de dois indicadores:

- a) Percentual (score) do Brasil no relatório *Doing Business* do Banco Mundial;
- b) Percentual de serviços públicos digitais disponibilizados à população brasileira (O conceito de serviços totalmente digitais – <https://painelservicos.servicos.gov.br/> – refere-se ao modo de prestação dos serviços ao cliente, onde todas as etapas estão digitalizadas. O total de serviços para o cálculo exclui aqueles serviços não digitalizáveis, serviços em que é exigida presença do cidadão ou envio de documentos por meios físicos).

O primeiro indicador, de aferição externa, permite que os países avaliem seu desempenho em fundamentos e atividades típicas do ambiente de negócios, por meio da aferição de indicadores de áreas diversas, como indicadores do setor de construção, relacionados à tributação, tempo de resposta de interações com o serviço público (como tempo e procedimentos para abertura de uma empresa e transferência de propriedade, capacidade de executar sentenças em casos de litígio comercial). Já o segundo, de aferição interna, é uma razão simples entre a quantidade de serviços disponibilizados de forma digital e quantidade total de serviços públicos catalogados (excluídos os não digitalizáveis).

O relatório *Doing Business* foi descontinuado pelo Banco Mundial, após suspeitas de manipulação de alguns indicadores, o que torna necessária sua substituição, preferencialmente por um indicador que já estivesse disponível desde o ano inicial do programa, para que seja facilitada análise de impacto do programa, ainda que com limitações. Inobstante tal fato e a informação (constante no Espelho do Monitoramento do Programa 2201) de que a fórmula de cálculo do indicador será objeto de revisão, registram-se as análises sobre a qualidade e confiabilidade do Indicador de Modernização.

Quanto à qualidade do segundo componente do IM, é possível fazer ressalvas, visto que cada serviço é tratado de forma estanque, sem considerar, em princípio, aqueles mais complexos, que necessitam de integração entre diversas bases de dados. Em outros termos, um indicador ligado ao conceito de governo eletrônico, sem garantia de atingir os fins almejados pelo paradigma de governo digital, em que pese ser um indicador de mensurabilidade acessível. Além disso, lembra-se que, de acordo com a metodologia adotada pela Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia (SGD/ME), serviços são considerados totalmente digitais quando as etapas passíveis de digitalização foram concluídas, podendo haver etapas presenciais se elas não puderem ser

digitalizadas com as tecnologias disponíveis no momento. Sobre o tema, o Acórdão 3.145/2020-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, fez recomendação específica à SGD/ME (subitem 9.2.2.1).

A meta do PPA 2020-2023 é inferior às metas das iniciativas da EGD 2020-2022, que prevê a transformação de 100% dos serviços digitalizáveis até 2022. Ademais, a linha de base do IM que é utilizada para cálculo da progressão da meta anual e do PPA apresenta erro de cálculo. Esse valor (60,01%) corresponde exatamente ao *Ease of Doing Business Score*, do relatório *Doing Business 2019*, ao passo que a média simples entre o referido escore (60,01) e o percentual de serviços digitalizados, de 52,45% (1767 serviços digitais sobre total de 3.669 serviços ofertados, dados acumulados até 2019, ressaltando-se que não há dados sobre os serviços não digitalizáveis em 2019, atualmente estimados em 85 serviços ou 1,76% do total), apresentaria uma linha base de 56,23, representando acréscimo de 3,78 pontos à meta de elevação de 14,9 pontos do IM, para o PPA 2020-2023. Vale destacar que não há dados sobre os serviços não digitalizáveis em 2019, atualmente estimados em 85 serviços ou 1,76% do total

Quanto à confiabilidade, registra-se que o indicador de serviços públicos digitais oferecidos pelo Governo é disponibilizado no portal <https://painelservicos.servicos.gov.br/> e também no Painel de Raio X **Erro! A referência de hiperlink não é válida.**, em que se apura o nível de digitalização dos serviços. Nota-se que há falha em relação à transparência da totalidade dos serviços considerados, pois não há opção de download dessas informações (alternativa que atenda o usuário médio), em que pese haver *webservice* no portal dados.gov.br, em que a última atualização era de 31/10/2021, até a conclusão deste tópico. Com essas ressalvas, o painel e o portal permitem selecionar cada órgão individualmente e listar seus serviços e quais desses são considerados digitais.

Contudo, consta informação no Painel de Raio X de que os dados sobre os serviços digitalizados são apresentados pelos órgãos e entidades, podendo sofrer variações, ou seja, não há informações sobre a checagem destes dados. Também resta sem transparência o detalhamento das variações do quantitativo total de serviços disponibilizados e respectivos percentuais de digitalização (variação negativa de 2021 em relação ao apurado em março de 2022), o que pode induzir interpretação errônea para o cidadão de que houve retrocesso com menos serviços ofertados, ou que os dados não são confiáveis. Não há apresentação de informações de quais serviços foram eliminados em função da própria transformação digital, bem como de medidas desburocratizantes (eliminação de exigências, compartilhamento de dados etc.).

Anota-se que o quantitativo de serviços digitalmente transformados indicados na linha de base do Espelho de monitoramento – 400, na data base de 30/12/2019, é inferior ao quantitativo de serviços transformados no ano de 2019 – 515. As divergências de dados com relação ao número de processos digitais e digitalizáveis foram objeto de exame nos Acórdãos do Plenário do TCU 1.784/2021, relator ministro Vital do Rêgo, e 419/2021, relator ministro Aroldo Cedraz.

Análise dos indicadores dos Resultados Intermediários (RI)

Qualidade

Em relação ao quesito qualidade, foi avaliada a característica da adequação.

Quanto ao indicador 0014 - serviços públicos digitais oferecidos pelo governo, (segundo elemento que compunha o IM), e que, em razão da descontinuidade do score do Doing Business, restou como único índice para o cálculo da meta do Programa 2201), considera-se que é inadequado para aferição do resultado intermediário, em especial por partir de uma linha de base irrealista, que não foi revisada, consoante parágrafo anterior.

Sobre o indicador 0015, considera-se que é adequado para medir o resultado intermediário.

Confiabilidade

Em relação ao quesito confiabilidade, foi avaliada a característica da credibilidade.

Sobre a quantidade de dias para abertura de empresa (indicador 15), destaca-se que o relatório *Doing Business* Subnacional 2021 classificou MG como tendo o menor tempo de abertura de uma empresa, em 9,5 dias. Já a média nacional ficou 15,4 dias, patamar bastante superior ao estabelecido na meta 0015 e ao resultado pretensamente obtido.

Quanto ao indicador 014, a confiabilidade restou afetada pelas razões já expostas na análise do IM, destacando-se a ausência de transparência nos dados apresentados no acompanhamento da meta, visto que as informações (painéis e gráficos) disponibilizadas não permitem o cálculo do quantitativo de serviços transformados.

Conclusão

Com base na análise realizada de acordo com a metodologia constante na introdução a este capítulo, apresentam-se os seguintes resultados:

Metas rejeitadas	Atributos rejeitados
Meta do objetivo: 051K Melhorar o Índice de Modernização (IM) para 85% nos próximos quatro anos.	Qualidade e Confiabilidade
Resultados intermediários	
1. 0014 - Serviços públicos digitais oferecidos pelo Governo.	Qualidade e confiabilidade
2. 0015 - Agilização do procedimento de abertura de empresas.	Confiabilidade

Desempenho das metas em 2021

Consoante a informação contida no documento extraído do Siop referente à evolução da meta do PPA (em 3/3/2022), o resultado do Programa 2201 alcançou, ao fim de 2021, 19,97%, indicando risco de que a meta prevista para o quadriênio 2020-2023 (elevação de 14,9 pontos do IM), não seja alcançada. O índice acumulado até 2021 frente à meta de 2020-2023 também é o mesmo (19,7%), visto que a meta prevista para o ano anterior 2020 era negativa (redução do IM para 59,5) em relação a linha de base de 60,01.

Já quanto à EGD 2020-2022, consta registro de que o percentual de serviços públicos digitalizados é de 73%, com meta prevista em 2022 de 100% de oferta, na forma digital no portal gov.br, dos serviços passíveis de digitalização (ainda que parcial).

Em razão da descontinuidade do *Doing Business*, os gestores das metas informaram que o Índice de Modernização (IM) passou em 2021 a ser calculado exclusivamente pelo quantitativo de serviços digitais transformados e migrados para o portal gov.br. Esse único parâmetro é insuficiente para aferir o impacto da transformação digital, considerando as diversas ações que compõem a Estratégia Digital do Governo, bem como a divergência de informações entre o Espelho de Monitoramento (65) e o resultado da Tabela da EGD para este índice (73).

Segundo a ONU, a pandemia de Covid-19 teve impacto positivo na evolução digital dos países. As nações foram obrigadas a implementar em curto espaço de tempo soluções digitais para atendimento aos cidadãos e empresas, o que fez com que países menos desenvolvidos obtivessem índices que ultrapassaram até mesmo os países mais ricos.

A Tabela de Resultados da Estratégia de Governo Digital (EGD 2020-2022) registra que, das 58 iniciativas, 19 estavam concluídas, 33 em execução e 6 não iniciadas, bem como que seriam alteradas 8 iniciativas e revogadas 4 iniciativas. A Edição do Decreto 10.996, de 14/3/2022, incluiu na EGD 5 iniciativas referentes ao objetivo 15, incluindo notadamente a inovação e as *GovTechs*, e revogou 4 metas não iniciadas e alterou algumas metas, que aparentavam inexecutabilidade, notadamente a meta 6.1, que se refere a interoperabilidade dos dados e sistemas.

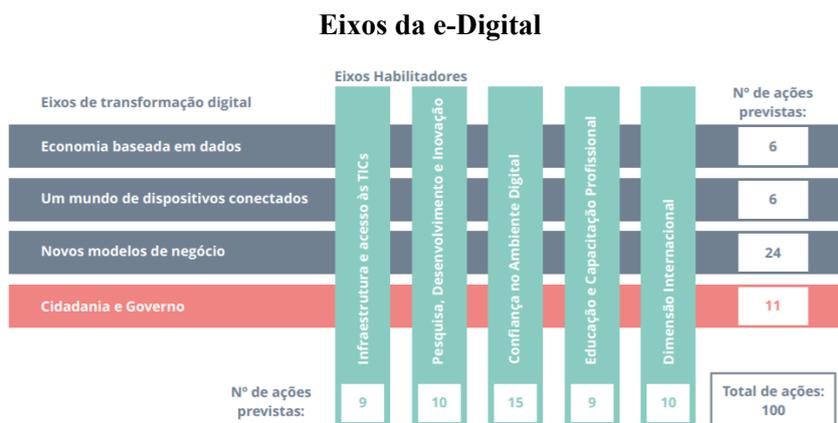
Quanto aos resultados da digitalização de processos o Painel de Raio-X, registra-se uma economia anual para o governo de R\$ 1,1 bilhão e para a sociedade de R\$ 3,4 bilhões. Em função

dos resultados obtidos, frente à redução da dotação orçamentária do Programa 2201 (redução de 48% na dotação atualizada de 2021 em relação a 2020, como registrado no gráfico de execução orçamentária acima), o TCU determinou que fossem adotadas providências para asseguarção de recursos para garantir o progresso nas ações de transformação digital (Acórdão 2.279-2021-Plenário, relator ministro Aroldo Cedraz).

Outras informações relevantes

O programa Brasil Moderniza pode ser entendido como aderente ao planejamento estruturado na Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (e-Digital), instituída pelo Decreto 9.319/2018, com o objetivo de aproveitar o potencial das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) para promover o desenvolvimento social e econômico, a qual inclui cinco eixos habilitadores, responsáveis por ações de base, direcionadas à melhoria da infraestrutura de comunicação; da pesquisa e inovação; do aperfeiçoamento do ambiente regulatório e da confiança no ambiente digital; de inovações normativas; de competências educacionais; e da inserção internacional.

Os quatro eixos temáticos da transformação digital, por sua vez, são desenvolvidos a partir dos eixos habilitadores. O eixo “Cidadania e Governo” (Decreto 9.319/2018, art. 1º, § 2º, inciso II, alínea ‘b’) é materializado pela Estratégia de Governo Digital (EGD), instituída por meio do Decreto 10.332/2020, cujo maior objetivo é implantar o paradigma do Governo Digital na Administração Pública Federal.



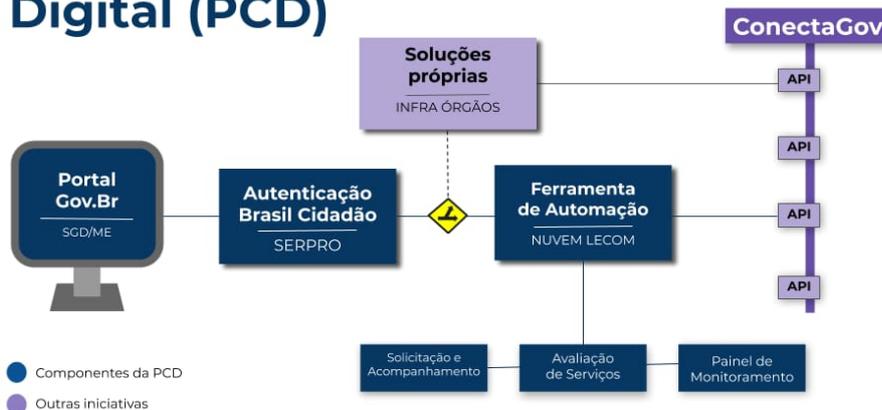
Sobre esses assuntos, o TCU vem acompanhando as iniciativas a partir de ações de controle específicas, a exemplo dos Acórdãos 1.784/2021 (Governança das ações de transformação digital), 2.279/2021 (Plataforma de Compartilhamento de Dados – Conecta), 3.145/2020 (Plataforma de Cidadania Digital), 1.480/2021 (Internet das Coisas), 2.032/2021 (Licitação de frequências do padrão 5G), todos do Plenário do TCU.

A evolução das iniciativas da EGD é acompanhada pelo Poder Executivo por meio de sistema de monitoramento e avaliação dos planos de transformação digital dos órgãos, embora ainda não haja gerenciamento de riscos específicos de cada iniciativa.

O suporte tecnológico fundamental para o alcance dos objetivos previstos na EGD é a Plataforma de Cidadania Digital (figura a seguir), materializada pelo portal gov.br, que adotou padrões estruturantes de governo digital, como o portal único, login único de autenticação e ferramenta de automação de serviços públicos, fornecendo, como esperado, opção de acesso em diversas plataformas.

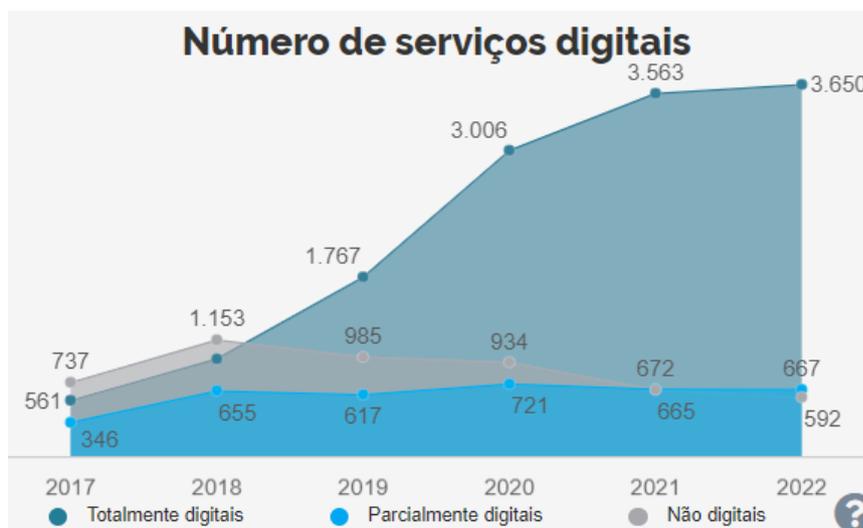
Plataforma de Cidadania Digital

Plataforma de Cidadania Digital (PCD)



Fonte: Relatório da equipe de auditoria referente ao TC 036.673/2019-6, que subsidiou o Acórdão 3.145/2020-TCU-Plenário.

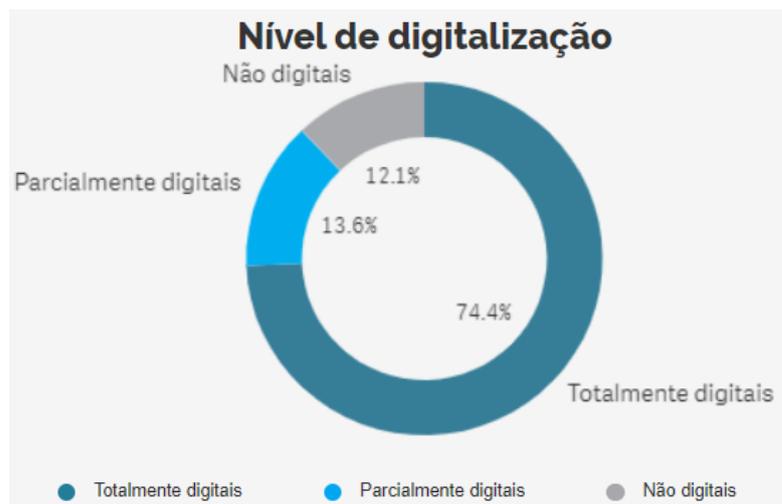
Sobre o tema, os números mais recentes indicam que foram digitalizados 3.650 dos 4.909 serviços catalogados pelo portal:



Fonte: <https://painelservicos.servicos.gov.br/> (6/4/2022).

É importante salientar que serviços que envolvem etapas presenciais foram considerados como totalmente digitalizados se as etapas possíveis de serem digitais foram digitalizadas. Fazer parte do serviço de forma remota melhora a experiência do usuário, podendo evitar idas desnecessárias ao atendimento público e menor tempo de espera. Todavia, espera-se que esses serviços possam ser posteriormente avaliados quanto à possível automatização das etapas que hoje exigem atendimento presencial.

Percentual de digitalização dos serviços



Fonte: <https://painelservicos.servicos.gov.br/> (6/4/2022).

Para a utilização dos serviços ou etapas digitais, foram definidos selos de confiabilidade para os usuários. O nível inicial, bronze, é obtido pela conferência de dados biográficos básicos validados por perguntas feitas pelo sistema, dando acesso aos serviços mais simples.

Para acesso a serviços e funcionalidades mais avançadas, é necessário galgar o selo prata ou ouro. A forma mais simples de obter essas credenciais é por meio de verificação biométrica, utilizando bases de dados do Departamento Nacional de Trânsito - Denatran (nível prata) ou da Identificação Civil Nacional - ICN (nível ouro). Também é possível obter o nível prata por meio de validação de terceiros, como bancos, ou obter o selo ouro por meio de certificado digital compatível com o padrão ICP-Brasil.

São exemplos de funcionalidades disponíveis para os usuários dos níveis prata ou ouro: a obtenção de declaração automática de imposto de renda e a utilização do portal de atendimento virtual (e-CAC) da Receita Federal do Brasil, ou o portal “valores a receber” do Banco Central, para aqueles que possuem valores a serem recuperados.

Para que mais serviços estejam integrados ao portal gov.br e possam ser considerados 100% digitais, faz-se necessário aprimorar as possibilidades de compartilhamento de dados, que permitam efetiva interoperabilidade.

Como destacado no Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário, Rel. Min. Marcos Bemquerer, as formas tradicionais de compartilhamento de dados, que decorrem da iniciativa de um demandante e do consentimento do órgão gestor dos dados não apresentaram resultados satisfatórios, notadamente porque os dados mais comumente demandados para a implementação de serviços digitais são geridos por poucos órgãos, a exemplo dos cadastros de pessoas físicas e jurídicas, informações sobre ocupação e renda e recebimento de benefícios sociais. Essas organizações poderiam ter que arcar com a demanda das demais organizações ou oferecer algum nível de suporte a esse uso. Além disso, considerando suas demandas internas, o atendimento de outras organizações poderia ser classificado como de baixa prioridade.

Para contornar essas limitações, foi implementado o programa Conecta, que reúne serviços estruturantes (*Application Programming Interface* - APIs) de uso comum pelos órgãos para a transformação digital de serviços, a exemplo de acesso ao cadastro base do cidadão, validação biométrica, consulta de CEP, CNPJ, situação militar, certidão negativa de débitos e da dívida ativa da União, entre outras informações. Esse instrumento tem sido importante por disponibilizar funcionalidades básicas à maioria das organizações, com negociação centralizada pelo Ministério da Economia (ME), sendo ainda necessário sanar as dificuldades de financiamento desse catálogo, para incorporação de novos serviços (Acórdão 2.279/2021-TCU-Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz).

Essas medidas são fundamentais para que se evolua no processo de transformação digital da Administração Pública Federal, uma vez que o movimento até agora pode ser compreendido como um sucesso na chamada digitalização de serviços anteriormente oferecidos no balcão, retirando o usuário da fila de atendimento. Entretanto, para mudanças mais abrangentes e que, de fato, permitam aumento de eficiência administrativa, faz-se necessário redesenhar processos, integrar e compartilhar dados e informações e, sempre que possível, eliminar etapas desnecessárias ou redundantes na prestação dos serviços. Lembra-se, todavia, que apesar da inquestionável relevância, essas iniciativas ainda sofrem de risco de descontinuidade por razões orçamentárias (Acórdãos 3.145/2020-TCU-Plenário, subitem 9.3, e 2.279/2021-TCU-Plenário, subitens 9.1.1 e 9.1.1.1).

Em consonância com esse objetivo, salienta-se que a ICN, iniciativa que busca integrar a base de dados eleitoral da Justiça Eleitoral, já dotada de atributos biométricos, às bases de dados identificadoras de pessoas naturais, notadamente o CPF e o Sirc, teve avanços no último ano, ao se constituir Acordo de Cooperação Técnica entre o TSE e o Poder Executivo (Secretaria-Geral da Presidência da República e Ministério da Economia).

Além disso, recentemente o TSE contratou o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) para ser o operador de TI, preparando-se para o incremento esperado de utilização dos serviços de conferência de dados para atendimento aos setores público e privado.

Recentemente, o TCU concluiu a primeira etapa de acompanhamento que identificou riscos ao andamento do projeto, os quais foram comunicados aos gestores, que definiram providências aptas a tratá-los (TC 027.957/2021-7, Rel. Min. Vital do Rêgo, ainda não julgado). Espera-se que, após ser implementada, a ICN possibilitará maior acesso aos serviços públicos e será importante fonte de conferência para reduzir fraudes na utilização de dados de pessoas naturais, notadamente no acesso a benefícios sociais, vulnerabilidades ainda bastante exploradas como foi constatado no Acórdão 1.428/2020-TCU-Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas, que tratou da concessão do auxílio emergencial em decorrência da pandemia de Sars-Cov-2 e detectou a inclusão de cerca de 10% de pagamentos irregulares na primeira parcela, o que totalizou despesa indevida de cerca de R\$ 3,6 bilhões.

Já olhando para as ações governamentais em prol da transformação digital da economia, a e-Digital instituiu os eixos “economia baseada em dados”, “novos modelos de negócio” e “um mundo de dispositivos conectados”.

Relembra-se que na adoção de iniciativas de melhoria da infraestrutura tecnológica e dos instrumentos a serem utilizados pelo setor privado no fomento de negócios e de iniciativas, o Brasil tem se mostrado um adotante atrasado das tecnologias e dos melhores paradigmas.

Acerca dos equipamentos eletrônicos, recorda-se a possibilidade de demora na aprovação de produtos ao chamado processo produtivo básico, que, na prática, impedem o uso de bens enquadrados como possíveis de renúncia tributária nos termos da Lei 8.248/1991 (Lei de Informática), a exemplo do mencionado no Acórdão 458/2014-TCU-Plenário, Rel. Min. André de Carvalho, em que houve atraso na aprovação de modelos de *tablet*, o que teve impacto para o setor de desenvolvimento de aplicativos e de todos os demais que poderiam utilizar esses equipamentos em prol do incremento de eficiência das atividades econômicas e sociais.

Nascida no contexto da abertura comercial do início dos anos 1990, a política pública instituída pela Lei de Informática deve se adequar às necessidades dos anos 2020, em que se espera a consolidação da chamada Indústria 4.0, focada no incremento da eficiência e otimização dos processos de desenvolvimento. Espera-se que os instrumentos da Lei 8.248/1991 sejam avaliados e, se necessário, adaptados, para que não sejam obstáculos às novas necessidades e modelos de negócio.

Mais recentemente, lamenta-se o atraso na licitação das frequências do padrão 5G, o que, de antemão, nos relega a posto caudatário no desenvolvimento de soluções e no uso de todas as

possibilidades desse novo padrão (Acórdão 2.032/2021-TCU-Plenário, Rel. Min. Raimundo Carreiro). Como resultado, testes feitos com dados do 3º quadrimestre de 2021 apontam o Brasil como o mais atrasado adotante do 5G, entre 112 países, com disponibilidade de apenas 0,8%.

Com efeito, o Brasil deverá continuar com indicadores de velocidade em dispositivos móveis abaixo da média mundial. Dados de fevereiro de 2022 apontam o Brasil na 78ª posição entre 138 países, com aferição média de velocidade em dispositivos móveis de 23,28 Mbps para *download*, 7,9 Mbps de *upload* e 28 ms de latência.

De forma correlata a esse assunto, sobre o ambiente regulamentar ser propício ao fomento do uso da Internet das Coisas, pode-se destacar a aprovação da Lei 14.108/2020, que alterou para zero as taxas de fiscalização e valores de contribuição de estações de telecomunicações que integrem sistemas de comunicação máquina a máquina. Apesar disso, atualmente a sociedade não consegue acompanhar a evolução do Plano Nacional de IoT, pois o portal do Observatório da Transformação Digital se encontra inoperante (Acórdão 1.480/2021-TCU-Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes).

O tema da infraestrutura de telecomunicações é, portanto, extremamente relevante, pois a ausência ou má qualidade do acesso à Internet compromete o desenvolvimento das demais áreas. É assim para os eixos “economia baseada em dados” e “novos modelos de negócio”, que vislumbram aproveitar o potencial da utilização massiva de dados em aplicações de inteligência artificial e de novas tecnologias, a exemplo do *blockchain* (Acórdão 1.613/2020-TCU-Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz). O uso de tecnologias emergentes na melhoria da prestação de serviços públicos faz parte de um objetivo específico do Governo Federal no âmbito da EGD 2020-2022 (objetivo 8), que contém cinco iniciativas. No entanto, em consulta feito ao portal da EGD em 18/4/2022, observou-se que apenas uma dessas iniciativas havia sido concluída.

Nesse contexto, em uma economia baseada em dados, é fundamental que o Brasil disponha de mecanismos jurídicos com vistas a possibilitar que tanto o governo quanto a iniciativa privada, ao utilizarem os dados pessoais dos cidadãos, garantam a privacidade desses dados, em especial aqueles considerados sensíveis. Para tanto, destaca-se a aprovação da Lei 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, LGPD) que alinhou o arcabouço jurídico do país ao padrão europeu de tratamento de dados pessoais, possibilitando a adoção de procedimentos de segurança comuns em aplicações utilizadas globalmente. Adicionalmente, ressalta-se a importância de fomentar nas aplicações padrões elevados de segurança da informação, a exemplo do *security by design*.

Sobre o impacto da carente infraestrutura de telecomunicações na área social, a pesquisa TIC Educação 2020 apontou que 18% das escolas ainda não possuíam acesso à Internet, sendo que na zona rural esse número atinge 48%. Análise do Programa de Inovação Educação Conectada (PEIC), substituto do Programa Nacional de Tecnologia Educacional (ProInfo), apontou que a mediana da velocidade de *download* nas escolas fica abaixo de 20 Mbps, patamar insuficiente para garantir o uso pedagógico da tecnologia. Também se apurou que a maioria das escolas públicas de educação básica estão classificadas nos níveis abaixo do intermediário (emergente ou básico), sobretudo devido aos indicadores baixos de infraestrutura e de formação de professores (Acórdão 326/2022-TCU-Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes).

São números preocupantes, pois demonstram que parcela significativa da população não vai conseguir explorar o potencial das novas tecnologias, fazendo com que o Brasil permaneça em níveis inaceitáveis de capacidade de capital humano, figurando na 70ª posição entre 193 países avaliados pelo Banco Mundial no *United Nations E-Government Survey*, de 2020. Sobre o tema, no âmbito do Acórdão 1.309/2021-TCU-Plenário, Rel. Min. Marcos Bemquerer, o TCU concluiu pela insuficiência da atuação do Estado como indutor de qualificação profissional que atenda ao mercado de trabalho em face dos desafios decorrentes da transformação digital.

Em conclusão, considera-se que o programa Brasil Moderniza tem objetivos relevantes para o país, mas poderia ser mais ousado em suas pretensões relacionadas à indução do uso de TICs pela sociedade, e, especialmente, seu processo de avaliação deve detalhar quais os principais empecilhos ao atingimento de seus objetivos, uma vez que, como relatado, há profunda interconexão com outros setores da atuação governamental, a exemplo da infraestrutura de telecomunicações, qualidade da Internet oferecida, acesso a equipamentos, considerando custo e tempestividade do acesso, soluções de governo digital e capacitação de recursos humanos, iniciando-se na educação básica.

Em outras palavras, o Governo Federal, considerando o formato atual do Brasil Moderniza, parece demonstrar maior preocupação com a transformação digital do próprio governo, o que é de extrema relevância para a desburocratização da máquina pública e para a melhoria na prestação dos serviços públicos aos cidadãos. Por outro lado, para promover uma transformação digital mais efetiva do país como um todo, o referido programa deveria estar mais conectado com as ações previstas na e-Digital, especialmente no que se refere às ações relacionadas aos eixos habilitadores da citada estratégia, a fim de que a economia brasileira também seja transformada digitalmente em benefício da sociedade.

3.3.2. Programa Finalístico 2208 – Tecnologias Aplicadas, Inovação e Desenvolvimento Sustentável

Segundo o item 3.2.5 da Prestação de Contas do Presidente da República 2021 (PCPR 2021), na maioria dos países em desenvolvimento o Estado atua fortemente no fomento e no financiamento à Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), principalmente porque grande parte dessas atividades envolve risco elevado quanto à obtenção dos resultados previstos.

Conforme a documentação do PPA 2020-2023, desde 2004, com o advento da Lei de Inovação (Lei 10.973), o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI) passou a ter instrumentos criados especificamente para priorizar a inovação e fomentar atividades empresariais, como resposta do país ao desafio de agregar conhecimento aos produtos e serviços nacionais. A partir de 2015, esse marco legal vem sendo atualizado com vistas a destravar os principais gargalos nacionais relativos ao empreendedorismo inovador.

Nesse contexto, o Programa 2208, em sintonia com orientações do Desafio 1.3.2 (Aumentar a produtividade da economia brasileira) do Eixo Econômico da Estratégia Federal de Desenvolvimento (EFD) 2020-2031, prioriza o envolvimento de empresas nas atividades de CT&I por meio de instrumentos e mecanismos específicos como a subvenção econômica, encomenda tecnológica, o Inova Empresa e a Embrapii.

O quadro a seguir resume os atributos do Programa 2208. Os dispêndios do Programa 2208 foram orçados em R\$ 11,1 bilhões para 2021, assim discriminados:

Programa 2208 – Dispêndios previstos para 2021

Esfera	Valor (mil)	%
Orçamentos Fiscal e da Seguridade	539.549	4,9%
Despesas Correntes	452.326	4,1%
Despesas de capital	87.223	0,8%
Recursos Não Orçamentários	10.558.537	95,1%
Créditos e Demais Fontes	1.194.545	10,8%
Gastos Tributários	9.363.993	84,4%
Valor Global	11.098.086	100,0%

Fonte: PPA 2020-2023, Anexo I (disponível em <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/anexo-i-lei.pdf>, acesso em 22/3/2022).

Como se pode observar, 95,1% das fontes de financiamento do Programa 2208 vêm de recursos extraorçamentários, entre os quais se destacam os gastos tributários, com R\$ 9,4 bilhões, ou 84,4% do total do Programa.

Para efeito de contextualização, as renúncias de receitas associadas à função orçamentária “Ciência e Tecnologia”, no total de R\$ 12,4 bilhões para 2021 (o que inclui renúncias vinculadas a outros programas, não somente o 2208), estão entre as oito de maior materialidade no conjunto de gastos tributários, equivalendo a 4,03% do total das renúncias da União, segundo consta no DGT - PLOA 2021, aba “Q V”, elaborado pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB).

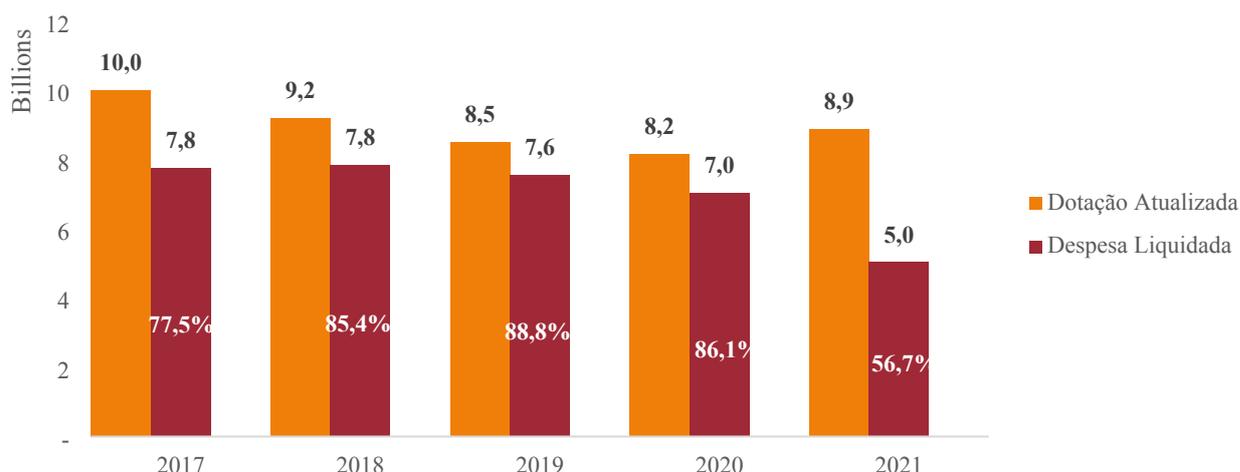
Em função da materialidade das renúncias fiscais na área de CT&I, convém detalhar as modalidades de gasto tributário previstas para a função “Ciência e Tecnologia” para o exercício de 2021, conforme quadro adiante.

Gastos Tributários com a Função “Ciência e Tecnologia” – Previsão para 2021
– por Modalidade de Gasto –

Gasto Tributário	Valor (R\$ 1,00)	%
Informática e Automação	6.596.430.985	53,2%
Inovação Tecnológica	2.480.292. 111	20,0%
Despesas com Pesquisas Científicas e Tecnológicas	1.901.758. 801	15,3%
PADIS	934.605.0 04	7,5%
Máquinas e Equipamentos – CNPq	220.624.3 43	1,8%
TI e TIC - Tecnologia de Informação e Tecnologia da Informação e da Comunicação	199.418.6 64	1,6%
Entidades sem Fins Lucrativos – Científica	75.268.47 9	0,6%
Evento Esportivo, Cultural e Científico	911.831	0,0%
SUDENE	615.092	0,0%
Pesquisas Científicas	296.062	0,0%
TOTAL	12.410.22 1.372	100,0 %

Fonte: Demonstrativo de Gastos Tributários – DGT – PLOA 2021, elaborado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (DGT - PLOA 2021, aba “Q IV”, acesso em 22/3/2022)

Restringindo a análise aos dispêndios orçamentários, verifica-se, no gráfico a seguir, como evoluiu a execução da Função 19 (“Ciência e Tecnologia”) em exercícios recentes.

Execução orçamentária dos últimos 5 anos


Fonte: Siop. Filtro: Função 19 – Ciência e Tecnologia, dados dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Valores corrigidos para 2021, pelo IPCA.

Os valores constantes no gráfico acima referem-se a dispêndios com a função orçamentária 19 – Ciência e Tecnologia – incluindo todos os programas de trabalho. No exercício de 2021, o percentual de liquidação de despesas nesta função foi de 56,7%, contra uma média de 84,4% nos quatro exercícios anteriores.

No caso do exercício 2021, a despesa liquidada no montante de R\$ 5,0 bilhões foi executada à conta, principalmente, dos seguintes programas: 0032 (Programa de Gestão e Manutenção do MCTIC) – R\$ 2,1 bilhões; 2204 (Brasil na Fronteira do Conhecimento) – R\$ 1,41 bilhão; 0902 (Operações Especiais: Financiamentos com Retorno) – R\$ 0,8 bilhão; 2208 (Tecnologias Aplicadas, Inovação e Desenvolvimento Sustentável) – R\$ 0,5 bilhão; 2206 (Política Nuclear) – R\$ 0,17 bilhão, entre outros.

Considerando apenas o Programa 2208, a dotação atualizada para o exercício de 2021 foi de R\$ 695,2 milhões, dos quais foram empenhados R\$ 693,4 milhões (99,7%) e liquidados R\$ 503,5 milhões (72,4%). No quadro que segue, estão dispostos os demais dados sobre a execução do programa, discriminados por ações orçamentárias.

Execução orçamentária do Programa 2208 em 2021 (em R\$ milhões)

Ação	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	% Liq./ Atual.	Pago
0741 - Equalização Taxa de Juros (Reembolsáveis/FNDCT)	264,7	264,7	264,7	100,0%	264,7
2014 – Fomento P&D Áreas Básicas e Estratégicas	121,6	121,6	113,2	93,0%	112,5
2997 - Fomento Pesquisa Setor Saúde (CT-Saúde)	106,3	106,3	2,0	1,9%	1,7
00RL – Bolsas de Pesquisa Tecnológica, Empreendedorismo e Inovação	58,9	58,9	37,9	64,5%	37,9
0A29 - Subvenção Econômica Projetos P&D (Lei 10.973/2004)	57,2	57,2	38,2	66,8%	38,2
Demais (20 ações)	86,5	84,7	47,5	54,9%	47,5
Total Geral	695,2	693,4	503,5	72,4%	502,6

Fonte: Siop – Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, com adaptações da SecexDesenvolvimento

Análise das metas

Na sistemática do PPA 2020-2023, cada programa está relacionado a um objetivo, cujo alcance é avaliado por uma meta. O quadro a seguir descreve esses atributos para o Programa 2208.

Atributos do Programa 2208

Diretriz	Problema Público	Objetivo	Meta/Indicador
Eficiência da ação do setor público, com a valorização da ciência e tecnologia e redução da ingerência do Estado na economia	Ambiente pouco propício ao empreendedorismo tecnológico, à inovação e baixa articulação entre empresas, academia e setor público para o enfrentamento dos problemas sociais e econômicos do país	Promover o empreendedorismo, inovação e tecnologias aplicadas, com aumento do impacto do dispêndio público, amplificando a contribuição para o desenvolvimento sustentável	Ampliar a participação dos dispêndios empresariais em pesquisa e desenvolvimento (P&D) em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) para 0,7%

Fonte: PPA 2020-2023.

Além disso, o programa contempla sete indicadores intermediários e respectivas metas. A meta global do objetivo e as metas dos resultados intermediários estão detalhadas no quadro a seguir, no qual se comparam os resultados previstos e alcançados em 2021, entre outras informações.

Metas do Programa 2208

Descrição da Meta do Objetivo	Unidade de Medida	Meta prevista para 2021	Meta prevista para o quadriênio 2020-2023	Resultado alcançado em 2021	Há variações significativas entre o previsto para 2021 e o resultado efetivo? (S/N)*
Meta 0520 (Ampliar a proporção dispêndios empresariais em relação ao PIB para 0,7%) Linha de Base: 0,60% (ref.: 31/12/2016)	Percentual	0,56%	0,70%	0,63%	SIM
Descrição do Resultado Intermediário (RI)	Unidade de Medida	Resultado intermediário previsto para 2021	Resultado intermediário previsto para o quadriênio 2020-2023	Resultado alcançado em 2021	Há variações significativas entre o previsto para 2021 e o resultado efetivo? (S/N)*
0082 – Investimento em P&D de empresas beneficiárias Lei do Bem	Bilhões de reais	17,29	20,92	14,01	Não
0083 – Transferência de Tecnologia celebrada entre ICTs e setor privado	Bilhões de reais	1,47	1,76	n/d	n/d
0084 – Evolução da proporção do faturamento em bens com tecnologia nacional no âmbito da Lei de TIC	Percentual	14,46%	15,94%	8,50%	Sim
0126 – Ampliação do número de beneficiários de bolsas concedidas pelo CNPq para pesquisa tecnológica, empreendedorismo e inovação	Unidade	9.875	11.821	8.330	Não
0182 – Evolução dos recursos aplicados em P&D, pelas empresas aptas aos incentivos (Lei das TICs – Lei 8.248/91), por meio de convênios com ICTs credenciadas junto ao CATI	Reais	797.180.620	809.138.330	1.175.122.984	Sim
0321 – Processos e Técnicas Desenvolvidas pelas Unidades de Pesquisa (UP)	Razão entre o número de técnicas desenvolvidas e o de técnicos da UP	0,5	0,5	1,04	Sim
0323 – Evolução do montante de recursos aplicados em P&D pelas empresas habilitadas à fruição dos incentivos das TIC (Lei 8.248/91)	Bilhão de reais	1,55	1,60	2,20	Sim

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2021.

Com base na análise realizada de acordo com a metodologia constante na introdução a este capítulo, apresentam-se os seguintes resultados:

Metas rejeitadas	Atributos rejeitados
Meta do Programa	–
Resultados intermediários	
0082 – Investimento em P&D de empresas beneficiárias da Lei do Bem	Confiabilidade
0083 – Transferência de tecnologia celebrada entre ICT e setor privado	

Fonte: Elaboração própria da SecexDesenvolvimento/TCU.

Em relação ao RI 0082, a rejeição do quesito confiabilidade deve-se, em essência, ao fato de que as fontes de dados utilizadas para apuração dos valores realizados no exercício são informações prestadas pelas empresas por meio de formulários eletrônicos de prestação anual de contas, inexistindo rotina de confirmação pelo MCTI quanto à sua fidedignidade. Configura-se, assim, situação de potencial conflito de interesses decorrente do fato de que o volume de incentivos fiscais concedidos às empresas depende diretamente do volume de investimentos em P&D declarados, principal contrapartida das empresas em troca dos benefícios fiscais usufruídos. Desse modo, a utilização de informações autodeclaratórias implica o risco de aprovação das concessões de incentivos e respectivas prestações de contas sem a adequada verificação da sua fidedignidade, o que pode levar à não realização dos resultados almejados com o benefício.

No caso do RI 0083, o gestor informa que o indicador da meta é obtido a partir do relatório anual que apresenta os dados consolidados sobre a Política de Propriedade Intelectual das ICT do Brasil, denominado Formict, sendo que os dados para 2020 e 2021 (anos-base: 2019 e 2020) ainda estavam em processo de coleta e, portanto, ainda não haviam sido consolidados. Segundo o Ministério, a unidade responsável pela coleta e análise das informações é carente de pessoal qualificado, o que acarreta demora na divulgação dos resultados e, além disso, o sistema informatizado não atende as necessidades para uma boa gestão das informações.

Em auditoria recente, a CGU identificou algumas falhas no Formict, tais como incompletude do cadastro, risco à integridade dos dados, dubiedade pontual em parâmetros/questões do formulário e baixo aproveitamento da ferramenta para monitorar as atividades de inovação dos ICT ou para subsidiar a tomada de decisão pelo Ministério (Relatório [201902467](#), p. 24).

Nesse contexto, e considerando que as falhas do sistema de suporte já vêm impedindo, por dois exercícios consecutivos, a tempestiva divulgação de dados a respeito de transferência de tecnologia entre ICT e o setor privado, conclui-se pela rejeição do quesito de confiabilidade do RI 0083.

Quanto às demais metas analisadas, não foram encontradas evidências suficientes para rejeitar a qualidade ou a confiabilidade.

Na sequência, tecem-se breves comentários a respeito de quesitos que não atendem pontualmente características de qualidade ou confiabilidade, mas que, no contexto considerado, não ensejaram a rejeição total do atributo.

No caso da meta global do Programa (Ampliar a participação dos dispêndios empresariais em P&D em relação ao PIB para 0,7%), as fragilidades apontadas nos quesitos de mensurabilidade (ponto de partida/linha de base) e realismo (histórico e prazo de execução) têm a mesma origem: a considerável defasagem temporal do indicador. Três fatores foram considerados para não propor a rejeição da meta: trata-se de indicador internacionalmente utilizado e referendado pela literatura, prestando-se para comparações de desempenho entre países; a implementação dos Resultados Intermediários no planejamento anual, com suas metas específicas, a permitir um monitoramento mais efetivo dos Programas; constatação da existência de providências, em andamento, que visam diminuir a defasagem da coleta e da divulgação dos dados.

No que se refere ao desempenho das metas para o exercício de 2021, registram-se as observações que se seguem.

Sobre a meta global do programa, é enganoso interpretar que o desempenho em 2021 foi favorável (0,63% realizado contra 0,56% previsto), pois, no PPA 2020-2023, a meta do Programa 2208 foi estacionada em 0,56% para os anos de 2020, 2021 e 2022, dando um salto para 0,70% em 2023, conforme se vê no quadro adiante.

PPA 2020-2023 – Programa 2208

Meta 052O – Ampliar a participação dos dispêndios empresariais em P&D em relação ao PIB para 0,7%

Item / Ano	2020	2021	2022	2023
Previsão PPA	0,56%	0,56%	0,56%	0,70%
Valor apurado	0,53%	0,63%	-	-

Fonte: (PCPR 2020).

Em relação às metas dos RI, seguem comentários para os casos em que houve variações significativas entre o previsto para 2021 e o resultado efetivo.

No caso do RI 0083 (Transferência de Tecnologia celebrada entre ICTs e setor privado), não foram disponibilizados os dados de desempenho em função de dificuldades relacionadas a sistemas de TI de suporte.

Em relação ao RI 0182 (Evolução dos recursos aplicados em P&D, pelas empresas aptas aos incentivos da Lei de Informática, por meio de convênios com ICTs), e ao RI 0323 (Evolução do montante de recursos aplicados em P&D pelas empresas habilitadas à fruição dos incentivos da Lei de Informática), as variações havidas foram positivas, ou seja, o resultado efetivo foi significativamente superior ao estimado. Segundo o MCTI, ambas situações têm a mesma explicação: o novo modelo de incentivos introduzido pela Lei 13.969/2019 (que alterou a Lei de Informática), em que o benefício é diretamente proporcional aos investimentos em P&D. Em se consolidando essa tendência, espera-se que o MCTI venha a recalibrar a meta, em revisões posteriores do PPA, passando a refletir o novo potencial de resultados viabilizado pela alteração no modelo.

No que se refere ao RI 0084 (Evolução da proporção do faturamento em bens com tecnologia nacional no âmbito da Lei de TIC), verifica-se que a meta para 2021 era de que as empresas beneficiadas pela Lei das TIC tivessem 14,46% do seu faturamento em bens com tecnologia nacional, sendo que o observado foi 8,5%. De acordo com o MCTI, a possível explicação para o fato seria o crescimento do faturamento em segmentos de bens produzidos no país e que não têm tecnologia local, como microcomputadores, *notebooks* e *smartphones*, impulsionado pela expansão do teletrabalho e atividades remotas no biênio 2020/2021, no ambiente da pandemia de Covid-19. Entendemos que constitui uma contradição o fato de o percentual de conteúdo local diminuir à medida que aumenta o faturamento de produtos incentivados como microcomputadores, *notebooks* e *smartphones*, exatamente os que têm maior valor agregado. O MCTI não aprofundou, na PCPR, o motivo desse comportamento do indicador, nem cogitou de providências a respeito. Ressalta-se que a questão da efetividade dos resultados da Lei de Informática em termos de inovação já foi tratada a fundo em fiscalizações anteriores do Tribunal, a exemplo do Acórdão [458/2014-TCU-Plenário](#) e do mais recente Acórdão [3.141/2020-TCU-Plenário](#), ambos com recomendações estruturantes.

Outras informações relevantes

Uma considerável parte do orçamento do Programa 2208 é executado por meio da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), empresa pública vinculada ao MCTI. No exercício de 2021, a Unidade Técnica realizou auditoria na entidade para avaliar a estrutura de governança existente para promoção de incentivos públicos federais à CT&I.

A fiscalização resultou no Acórdão 693/2022-TCU-Plenário, no qual se demonstrou a necessidade de planejamento estratégico, pelo MCTI, das iniciativas de fomento operacionalizadas

pela Finep com recursos do FNDCT, além de oportunidades de melhoria no Sistema de Monitoramento e Avaliação (SM&A). Em consequência dos achados, o Tribunal recomendou: instituição de planejamento estratégico, de longo prazo, para uso dos recursos do FNDCT; aperfeiçoamento do monitoramento de desempenho da execução da estratégia de incentivos; implementação de mecanismo, no SM&A, que extraia as lições da avaliação de efetividade para subsidiar a reorientação estratégica da atuação; e implementação de mecanismo de promoção de transparência contínua das informações de indicadores de monitoramento e avaliação de resultados, em conjunto com os valores investidos, seus percentuais de aplicação e previsões de entregas, referenciadas aos objetivos estratégicos do FNDCT.

Entre outros benefícios enumerados no relatório, espera-se que a adoção das medidas propostas propicie: transparência ao diagnóstico que baliza a gestão estratégica do FNDCT, à visão sobre aonde se pretende chegar e aos resultados alcançados com os recursos do Fundo, contribuindo para percepção de sua relevância pela sociedade; parâmetros para avaliação do alcance de resultados, seja no nível de projetos ou do FNDCT como um todo, complementando e robustecendo o Modelo de Avaliação Global atualmente em implementação; maior publicidade da estratégia de longo prazo para uso de recursos do FNDCT, evitando o direcionamento do Fundo para iniciativas com menor ou nenhum alinhamento às suas diretrizes estratégicas, ou que apresentem relação custo-benefício relativamente menos favorável ou, ainda, que já tenham sido avaliadas como ineficientes ou inefetivas.

Outra entidade vinculada ao MCTI que recebe recursos do Programa 2208 é o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). No período 2020-2021, o TCU realizou auditoria para avaliar a eficiência do processo de análise de prestações de contas final de bolsas e auxílios conduzido pelo Conselho. A ênfase da fiscalização se deu no tratamento do atual passivo de prestações de contas com prazo vencido e pendentes de análise conclusiva. O trabalho focou também na prevenção para que tal situação não se repita, verificando os arranjos institucionais que comprometem a boa governança, a regularidade da dispensa de análise financeira conforme faixas de valores e a transparência e publicidade dos dados relacionados aos incentivos.

A fiscalização resultou no [Acórdão 2.794/2021-TCU-Plenário](#), relatoria do Ministro Augusto Nardes, com as seguintes deliberações ao CNPq: divulgação, em formatos abertos, não proprietários, como planilhas e textos, de informações relativas a bolsas e auxílios, seus produtos, seus resultados, suas prestações de contas e suas avaliações, sem prejuízo dos direitos de propriedade intelectual; revisão do processo de análise de prestações de contas de bolsas e auxílios, promovendo-se medidas de alocação de seus recursos humanos que, considerando a capacidade operacional, tornem mais equânime o quantitativo de prestações de contas a serem analisadas por cada um dos servidores do conselho; dar continuidade à implementação de melhorias nas funcionalidades da Plataforma Integrada Carlos Chagas (PICC), levando em consideração algumas necessidades a serem satisfeitas pela futura plataforma tecnológica ao longo do processo de revisão de seu processo de análise de prestações de contas.

Em relação à fiscalização de ações de enfrentamento à pandemia e seus efeitos, a Unidade Técnica em 2020 atuou no Acompanhamento, no âmbito do Coopera-TCU, que resultou nos Acórdãos 2.908/2020-TCU-Plenário e 1.217/2021-TCU-Plenário, ambos da relatoria do Ministro Augusto Nardes. Para o exercício de 2021, não houve fiscalização voltada exclusivamente para ações de combate à pandemia, entretanto importantes iniciativas do MCTI, como o apoio a pesquisas para o desenvolvimento da vacina nacional contra o coronavírus, vêm sendo abordadas pela Unidade Técnica no âmbito do TC 027.270/2021-1 (Acompanhamento da gestão do FNDCT), ainda sem apreciação por parte do Tribunal.

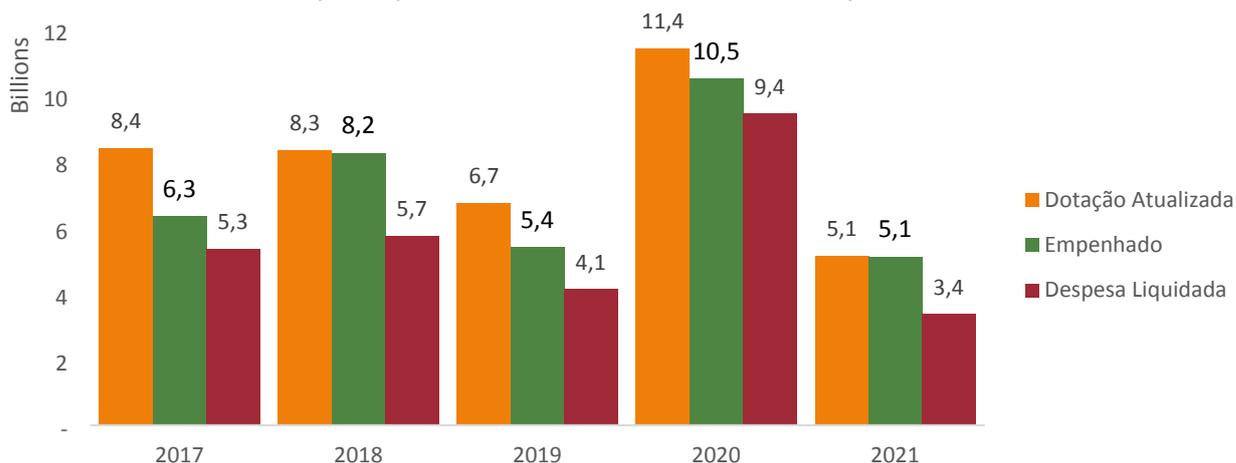
3.3.3. Programa Finalístico 2212 – Melhoria do Ambiente de Negócios e da Produtividade

A produtividade é o tema central nas discussões sobre crescimento econômico. O modelo neoclássico de crescimento atribui ao aumento da produtividade a única fonte de

crescimento da renda no longo prazo. Esse fenômeno gera um produto maior com a mesma quantidade de insumos, assim como incentivos para que mais investimentos sejam realizados na economia, sendo ambos responsáveis pela geração de externalidades para a economia de forma geral.

Nesse sentido, o objetivo do Programa 2212 - Melhoria do Ambiente de Negócios e da Produtividade é aumentar a produtividade e a competitividade da indústria, do comércio, dos serviços e das micro e pequenas empresas nacionais em comparação a outras economias mundiais, fomentando a concorrência dos mercados, conforme o PPA 2020-2023.

Execução orçamentária dos últimos 5 anos – funções 22 e 23



Fonte: Siop, valores reais. Dados dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (Funções 22 e 23).

Obs.: A grande maioria das ações orçamentárias ligadas ao Programa 2212, no período, foram executadas por meio das Funções 22- Indústria e 23- Comércio e Serviços, e por isso foram utilizados como dados para a consecução do gráfico acima. No exercício de 2021, 100% da dotação atual prevista originou-se dessas Funções.

Execução orçamentária do Programa 2212 no exercício de 2021

R\$ milhões				
Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
326	341	341	319	310

Fonte: Siop, dados dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Os dados acima demonstram que o montante da dotação atualizada no exercício de 2021 foi devidamente empenhado. Por sua vez, 93,55% (319/341) dessas despesas foram objeto de efetiva liquidação. Acredita-se que a execução do orçamento a conta do Programa 2212 - Melhoria do Ambiente de Negócios e da Produtividade tenha sido positiva, pois, além do empenho de toda dotação atualizada disponível, houve a liquidação de mais de 90% de toda a despesa assumida. Ademais, deve ser considerado o ambiente e as consequências causadas pela pandemia de Covid-19, cujo contexto adverso forçou uma mudança nos processos de trabalho das organizações governamentais e uma repriorização dos trabalhos em relação às atividades anteriormente programadas para enfrentar o momento de urgência surgido, o que justifica um certo grau de impacto na execução orçamentária da despesa.

Análise das metas

No exercício de 2021, foi selecionado para a análise o programa finalístico: Programa 2212 - Melhoria do Ambiente de Negócios e da Produtividade. A cada programa está relacionado um objetivo, cujo alcance é avaliado por uma meta constante no PPA. Além disso, o programa contempla indicadores intermediários e respectivas metas. A meta do objetivo e as metas intermediárias selecionadas estão detalhadas na tabela a seguir:

Metas Selecionadas para Análise

Descrição da Meta do Objetivo	Unidade de Medida	Meta prevista para 2021	Meta prevista para o quadriênio 2020-2023	Resultado alcançado em 2021	Há variações significativas entre o previsto para 2021 e o resultado efetivo? (S/N)*
Meta: 050B - Atingir a 76º posição no <i>Global Competitiveness Index - Business Dynamism</i>	posição	92	76	67	S
Descrição do Resultado Intermediário	Unidade de Medida	Resultado intermediário previsto para 2021	Resultado intermediário previsto para o quadriênio 2020-2023	Resultado alcançado em 2021	Há variações significativas entre o previsto para 2021 e o resultado efetivo? (S/N)*
Resultado Intermediário: 0230 - Economia 4.0 (Brasil 4.0)	percentual	100	100	66,67	S
Resultado Intermediário 0231 – Inovativa 15K (Brasil 4.0) – Programa de Aceleração Inovativa de Impacto Socioambiental	unidade	40	160	59	S
Resultado Intermediário 0347 – Inovativa 15K (Brasil 4.0) – Programa de Aceleração de <i>Startups</i> Inovativa Brasil	unidade	600	2032	516	N
Resultado Intermediário 0346 – Sistema Obra Legal	Percentual	100	100	0	S

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2021 e de resposta à diligência enviada pelo TCU aos órgãos/entidades responsáveis pelas metas.

Confiabilidade

Com relação ao Resultado Intermediário 0230 – Economia 4.0 (Brasil 4.0), o Ministério da Economia, órgão responsável por sua execução, esclareceu que as metas anuais previstas no PPA seriam referentes aos produtos entregues durante todo período, de forma cumulativa. Assim, entre 2020 e 2023, o Ministério esclareceu que estavam previstos quatorze produtos referentes ao referido Resultado Intermediário, sendo que oito deles já haviam sido entregues até o final de 2021. Por isso, o espelho do monitoramento apresentou um atingimento de 57% do total previsto, que se referia, na verdade, ao percentual de produtos executados ao longo dos exercícios anteriores até 2021 (oito de um total de quatorze). No entanto, o próprio Ministério esclareceu que, em 2021, estava prevista a entrega de três produtos. Desses, o TCU pôde atestar a execução de dois serviços, chegando-se, assim, ao percentual de 66,67% do total previsto para o exercício.

Os fatos narrados com relação à previsão e ao cômputo da meta acabaram por gerar distorções no valor apresentado como executado no exercício de 2021. Contudo, entende-se que essa dissonância não descaracteriza o aspecto da confiabilidade da meta, uma vez que não constituiu obstáculo à aferição do indicador de desempenho, visto ter permitido revelar o percentual de atingimento do que foi programado para o exercício 2021.

Dessa forma, considera-se que a meta do Resultado Intermediário 0230 - Economia 4.0 (Brasil 4.0) atendeu ao atributo da confiabilidade da informação apresentada, devendo ser aceita, sem embargo de ser motivo de preocupação a falta de cuidado com a consistência dos dados apresentados pela Administração.

Quanto ao Resultado Intermediário 0231 – InovAtiva 15K (Brasil 4.0) – Programa de Aceleração InovAtiva de Impacto Socioambiental e ao Resultado Intermediário 0347 – InovAtiva 15K (Brasil 4.0) – Programa de Aceleração de *Startups* InovAtiva Brasil, o Ministério da Economia considerou, no cômputo da meta de ambos, o atendimento a empresas beneficiadas que não apresentavam a identificação dos respectivos registros no CNPJ.

Com base na listagem de empresas beneficiadas apresentada ao TCU, verificou-se que: 1) quanto ao Resultado Intermediário 0231 – InovAtiva 15K (Brasil 4.0) – Programa de Aceleração InovAtiva de Impacto Socioambiental, cinquenta e nove das *startups* listadas possuem o respectivo registro no CNPJ, o que corresponde a 83,10% do total (59/71); 2) quanto ao Resultado Intermediário 0347 – InovAtiva 15K (Brasil 4.0) – Programa de Aceleração de *Startups* InovAtiva Brasil, quinhentas e dezesseis das empresas listadas possuem o respectivo registro no referido cadastro, o que corresponde a 83,74% do total (516/609).

Observou-se que na lista apresentada, referente ao CNPJ, constava a informação “não fornecido”, o que impede afirmar peremptoriamente a existência ou não da empresa, considerando-se a possibilidade da ocorrência de falha no registro dos dados, e não propriamente a inexistência do empreendimento. Todavia, entende-se que somente possa ser considerada como válida a indicação de beneficiados que possuam seu CNPJ devidamente identificado, pois é o registro no referido cadastro que comprova a existência da empresa.

Em que pese a constatação da impropriedade relativa à ausência da informação do CNPJ das empresas beneficiadas, as quais foram desconsideradas no cômputo da mensuração do indicador, compreende-se que, no geral, a confiabilidade da informação foi atendida, devendo ser aceita, uma vez que se procedeu ao recálculo dos dados para evidenciar o alcance real da meta programada para o exercício 2021.

No entanto, a inconsistência verificada na apresentação dos dados deve chamar a atenção para o zelo que deve ser adotado pela administração pública na produção de informações oficiais e relevantes destinadas a subsidiar as avaliações dos órgãos de controle.

Nas demais metas analisadas, não foram identificadas falhas ou distorções relevantes quanto à confiabilidade.

Qualidade

A Meta: 050B - Atingir a 76º posição no *Global Competitiveness Index - Business Dynamism* tem a sua adequação suscetível da interferência das mudanças ocorridas no *ranking* desse estudo, feito anualmente pelo Banco Mundial, as quais são capazes de refletir o quanto a execução do Programa 2212 e seus resultados intermediários estão efetivamente contribuindo para a melhora ou piora da classificação do país, inclusive porque a variação da posição de uma determinada nação no *ranking* não depende somente de seus esforços, mas também da variação que outros países possam sofrer.

Crê-se que uma das causas, para que a meta em questão não tenha o atributo de qualidade desejável, deva-se ao fato de ter sido estabelecido, para o atual PPA, que cada um de seus programas teria apenas uma única meta que o balizasse.

Por outro lado, sabe-se que a principal limitação à construção e uso de um indicador de desempenho é a natureza da atividade cuja performance se deseja medir. Dada a multiplicidade de ações que compõem um determinado programa de governo, a definição de uma única meta que abarque todas as suas ações é de difícil estabelecimento.

Contudo, entende-se que a meta está alinhada com o programa finalístico em análise, haja vista que busca medir a posição do País no ambiente de negócios e da produtividade no concerto das nações, assim como se reconhece a relevância do seu produto esperado. Porém, tendo presente que o indicador está sujeito a ser impactado por externalidades que fogem ao controle da Administração, é recomendável que se avalie a instituição de outros indicadores menos vulneráveis a ocorrências que possam relativizar o alcance dos resultados intermediários e geral do programa.

Desse modo, apesar da mencionada fragilidade, compreende-se que, tangente ao aspecto da qualidade, a meta deve ser aceita.

Nas demais metas analisadas, não foram identificadas falhas ou distorções relevantes quanto à qualidade.

Conclusão

Com base na análise realizada de acordo com a metodologia constante na introdução a este capítulo, não foram encontradas evidências suficientes para rejeitar a qualidade ou a confiabilidade das metas e dos resultados intermediários analisados.

Desempenho das metas em 2021

A Meta: 050B - Atingir a 76ª posição no *Global Competitiveness Index - Business Dynamism* foi obtida já no primeiro ano de vigência do PPA 2020-2023, uma vez que o Brasil atingiu a posição 67 do referido *ranking*, partindo da 108ª posição (data-base de 31/7/2018), já no exercício de 2020. A posição do País, em 2021, ficou inalterada em relação ao exercício anterior. Entretanto, repisa-se o fato de que não é possível definir, de maneira precisa, o quanto as ações executadas no âmbito do Programa 2212 contribuíram para a melhoria do ambiente e do dinamismo dos negócios, pelos motivos já expostos quando da análise da qualidade dessa meta.

Foi comprovada a execução de 66,67% do previsto para a meta do Resultado Intermediário 0230 – Economia 4.0 (Brasil 4.0). No espelho do monitoramento do PPA, houve o registro errôneo de 57% de execução atingida, em face dos motivos já explicados anteriormente, quando da análise da confiabilidade dos dados para o cômputo do resultado da meta.

Já para o Resultado Intermediário 0231 – InovAtiva 15K (Brasil 4.0) – Programa de Aceleração InovAtiva de Impacto Socioambiental, mesmo com os ajustes feitos por conta da não identificação de CNPJ de parte das empresas beneficiadas, a meta atingida no exercício de 2021 teve a sua execução acima do previsto, atingindo-se um percentual de 147,5% em relação ao valor constante do PPA, com o atendimento de cinquenta e nove empresas ao todo contra uma previsão inicial de quarenta.

No que se refere ao Resultado Intermediário 0347 – InovAtiva 15K (Brasil 4.0) - Programa de Aceleração de Startups InovAtiva Brasil, o número de empresas atendidas ficou abaixo da meta prevista, num percentual de 86% (516/600) do estabelecido para o exercício de 2021 no PPA 2020-2023. No espelho do monitoramento do PPA, o valor apurado havia sido de 609 empresas beneficiadas, resultado que foi desconsiderado em face dos motivos já explicados anteriormente, quando da análise da confiabilidade dos dados para o cômputo do resultado da meta.

Por fim, não houve execução de ações relacionadas ao Resultado Intermediário 0346-Sistema Obra Legal. Segundo informações do espelho de monitoramento, não houve qualquer entrega de produto. Isso se deveu ao fato de que tal Resultado Intermediário tinha como fulcro a Resolução 64/2020 do Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (CGSIM), que foi revogada, não tendo sido providenciado um normativo substituto. Há informações, no espelho de monitoramento, que, na próxima revisão do PPA, será sugerida a sua exclusão desse Resultado Intermediário.

Outras informações relevantes

O TCU realizou fiscalização de orientação centralizada, consolidada por meio de Relatório de Levantamento (TC 015.567/2018-4), que teve como objetivo identificar os principais entraves causados pelo excesso de burocracia governamental que afetam o ambiente de negócios e a competitividade de organizações produtivas, prejudicando o desenvolvimento nacional, tema esse relacionado diretamente ao Programa 2212 – Melhoria do Ambiente de Negócios e da Produtividade ora analisado.

Em decorrência desse levantamento, foi proferido o Acórdão 1.263/2019-TCU-Plenário, em que foi feita uma série de recomendações à Secretaria-Geral da Presidência da República e à Casa Civil. A principal medida adotada para atendimento às recomendações supramencionadas foi a edição do Decreto 10.139/2019, que dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto editados por órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

O TCU realizou, então, fiscalização, na modalidade de acompanhamento, com o objetivo de verificar as iniciativas do governo federal para a melhoria do ambiente regulatório com impacto na competitividade nacional, tendo foco na implementação do referido Decreto (TC 033.944/2020-2). Em sessão realizada no dia 13/4/2022, o TCU, mediante o Acórdão 836/2022-TCU-Plenário, expediu recomendações à Secretaria-Geral da Presidência, entre as quais se destacam, avaliar analiticamente as oportunidades de melhoria na governança da implementação do

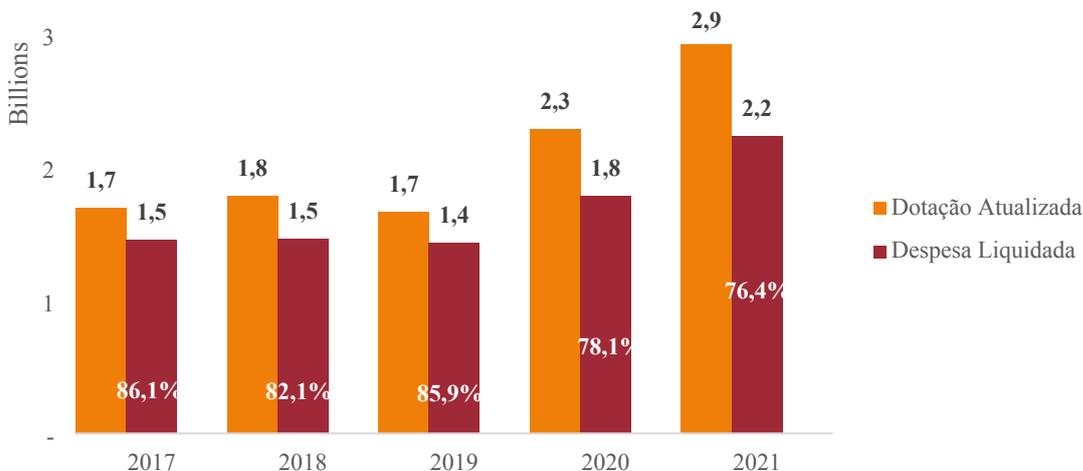
Decreto 10.139/2019 apontadas no relatório de fiscalização e adotar medidas com vistas ao aperfeiçoamento do exercício dos seus papéis de governança (avaliação, direção e monitoramento) para a implementação das diretrizes estabelecidas pelo referido normativo em todo Poder Executivo Federal. Também foram exaradas ciência de impropriedades verificadas durante o acompanhamento realizado a diferentes órgãos públicos.

3.3.4. Programa Finalístico 2205 – Conecta Brasil

Com a justificativa de que a prestação dos serviços de comunicações é um desafio de implantação de infraestrutura principalmente no que diz respeito à universalização dos serviços em regiões remotas, diante de um país de grandezas continentais e de alta concentração populacional, foi planejado o programa finalístico 2205 – Conecta Brasil, constante do PPA 2020-2023. O programa tem como objetivo “promover o acesso universal e ampliar a qualidade dos serviços de comunicações do país”, tendo como meta “ampliar o acesso à internet em banda larga para os domicílios brasileiros de 74,68% para 91%”, ao final do atual PPA. A unidade responsável para a sua gestão é o Ministério das Comunicações (MCom), sendo que a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e a empresa Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebras) estão envolvidos na promoção desse programa.

Conforme consta no documento intitulado “mapeamento dos programas integrantes da lei orçamentária anual de 2021”, ele tem um enfoque transversal, com iniciativas de apoio às demais políticas setoriais, e necessita de uma importante articulação federativa com os estados e municípios.

A execução orçamentária dos últimos cinco anos para a função Comunicações junto ao orçamento federal pode ser assim resumida:

Execução orçamentária da função 24 - 2017 a 2021


Fonte: Siop, valores reais.

Filtro: Função 24 - Comunicações.

Em relação à execução orçamentária, ocorrida no último ano, o Programa Finalístico 2205 – Conecta Brasil pode ser assim apresentado:

R\$ milhões				
Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
933	1.166	1.082	954	953

Fonte: Siop.

Análise das Metas

O programa está relacionado com um objetivo, cujo alcance é avaliado por uma meta constante do PPA. Além disso, ele contempla quatro resultados intermediários e respectivas metas. Cabe mencionar que, no ano de 2020 constava também o resultado intermediário “evolução do montante de recursos aplicados em P&D, pelas empresas habilitadas à fruição dos incentivos da Lei das TICs (Lei 8.248/91)”, entretanto, ele foi transferido para o programa 2208 – Tecnologias aplicadas, inovação e desenvolvimento sustentável, de responsabilidade do Ministério de Ciência e Tecnologia e Inovações, em virtude da cisão ministerial ocorrida em 2020, conforme justificativa apresentada pelo Ministério das Comunicações.

A meta do objetivo do programa e os resultados intermediários selecionados estão detalhadas na tabela a seguir:

Metas Selecionadas para Análise

Descrição da Meta do Objetivo	Unidade de Medida	Meta Prevista 2021	Meta prevista para o quadriênio 2020-2023				Resultado alcançado em 2021	Há variações significativas entre o previsto para 2021 e o resultado efetivo? (S/N)*
			2020	2021	2022	2023		
Ampliar o acesso à internet em banda larga para os domicílios brasileiros de 74,68% para 91%.	%	85,2	82,44	85,2	88,05	91	-	Não apresentou resultado para o ano de 2021.
Descrição do Resultado Intermediário	Unidade de Medida	Resultado intermediário previsto para 2021	Resultado intermediário previsto para o quadriênio 2020-2023				Resultado em 2021	Há variações significativas entre o previsto para 2021 e o resultado efetivo? (S/N)*
			2020	2021	2022	2023		
0064 - Digitalização do serviço de radiodifusão de sons e imagens (meta 64)	%	70%	60%	70%	80%	85%	55,60%	Não apresentou variação se comparado com 2020.
0066 - Desenvolvimento de Tecnologias de Informação e Comunicação (IDI) –	Posição hierárquica em ranking entre	59	65	59	58	57	52º lugar	Sim. O Brasil teve uma melhora de 7 posições no

(meta 66)	países							desempenho
0067 - Melhoria no índice de Cibersegurança Global (meta 67)	Posição hierárquica em ranking entre países	68	69	68	67	66	18º lugar	Sim. O Brasil subiu 53 posições em relação ao relatório anterior.
0068 - Maior adoção de Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) (meta 68)	Posição hierárquica em ranking entre países	65	66	65	64	63	-	Não apresentou resultado para o ano de 2021

Fonte: Siop.

Confiabilidade

Na linha da análise feita no ano anterior, não foram encontradas evidências de inadequação quanto à confiabilidade dos indicadores apresentados. Desta forma, no que se refere à meta relativa ao objetivo do Programa Finalístico 2205 e às metas dos resultados intermediários constantes na tabela apresentada, não foram identificadas falhas ou distorções relevantes.

Qualidade

A análise feita no ano anterior identificou inadequações nas metas 0066, 0067 e 0068 quanto ao atributo da qualidade, no que tange aos quesitos de adequabilidade e limitação temporal. Sendo assim, naquela ocasião elas foram consideradas rejeitadas.

Já no que se refere à meta relativa ao objetivo do Programa Finalístico 2205 e à meta intermediária 64, não foram identificadas falhas ou distorções relevantes.

Por meio da análise ora realizada foi identificada que a meta do objetivo do programa e a meta do resultado intermediário 0068 não se apresentam mensuráveis, uma vez que, para ambas, os últimos resultados obtidos foram referentes ao ano 2019. Desta forma, não é possível avaliar a evolução do indicador e o atingimento da meta, assim, consideram-se essas metas rejeitadas.

Diante disso, reforça-se a necessidade de melhorias e gestão quanto à tempestividade de apuração dessas metas, uma vez que o exercício de 2021 corresponde ao segundo ano do programa e ainda não é possível fazer uma mensuração realista da evolução desse resultado intermediário e da respectiva meta do programa 2205.

Para as demais metas (64/66/67), verificou-se que apesar de terem sido consideradas rejeitadas no ano de 2020, foi possível mensurar e avaliar a evolução do indicador no ano de 2021, sendo assim consideradas adequadas para esse exercício.

Conclusão

Com base na análise realizada de acordo com a metodologia constante na introdução deste capítulo, apresentam-se os seguintes resultados:

Metas rejeitadas	Atributos rejeitados
Meta do objetivo: Ampliar o acesso à internet em banda larga para os domicílios brasileiros de 74,68% para 91%.	Qualidade
Resultado intermediário 0068: Maior adoção de Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC)	

Desempenho das metas em 2021

Pela apuração da meta apresentado no espelho do monitoramento, verifica-se que não foi possível estimar a meta em 2021 e prever a evolução do objetivo do programa já que o último valor disponível da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Pnad-TIC foi o de 2019. Em 2020 a pesquisa não foi realizada em função da pandemia do Covid-19 e os dados do ano de 2021 ainda não foram divulgados, prejudicando o seu acompanhamento.

Entretanto, segundo informado no relatório de contas da Controladoria Geral da União (CGU), mesmo não havendo os dados disponíveis de 2021, há evidências de que o acesso à banda larga tenha aumentado, conforme informações disponíveis no site da Anatel (<https://informacoes.anatel.gov.br/paineis/aceessos/banda-larga-fixa>). Consta nesse relatório da CGU, que o acesso à banda larga fixa passou de 32,9 milhões em dezembro de 2019 para 41,2 milhões em dezembro de 2021, com a justificativa de que o aumento pode ser explicado pela

demanda desse serviço (acesso à internet) no período de isolamento decorrente da Covid-19 e por outras políticas do setor de inclusão digital e expansão de internet com maior velocidade. A conclusão foi de que esse dado provavelmente será refletido no próximo senso a ser divulgado.

Quanto ao indicador do resultado intermediário 64, que trata da digitalização do serviço de radiodifusão de sons e imagens, com a aferição do percentual de municípios com pelo menos um canal de TV digital, verifica-se que não houve avanço na implementação, mantendo-se estável e no mesmo nível do ano de 2020, porque a metodologia de cálculo conta com os municípios onde a TVD está com canal digital outorgado e a situação de 2021 foi de avanço em etapas anteriores a essa outorga, como a publicação do edital de chamamento. Assim, é estimado que, com o andamento do programa Digitaliza Brasil, em 2022, haja um avanço no indicador.

Desta forma, segundo a informação apresentada pelo MCom no exercício de 2021, havia um total de 2.043 municípios com pelo menos um canal digital e 3.674 municípios que possuíam ao menos um canal outorgado de televisão (digital ou analógico), resultando, assim, em 55,6% dos municípios com pelo menos um canal digital.

Sobre o resultado 66, cujo indicador trata do desenvolvimento de tecnologias de informação e comunicação e foca no nível e na evolução do desenvolvimento das TIC nos países, observa-se que, após a mudança de metodologia por parte da União Internacional de Telecomunicações (UIT) para o índice de prontidão de rede (*network readiness index – RNI*), devido à descontinuidade do anterior, o Brasil ocupou em 2021 a posição 52, no ranking de 130 países, o que representou uma melhoria de sete posições em relação ao ano de 2020 (59º lugar).

Conforme abordado pela CGU em seu relatório, esse índice “está embasado em quatro dimensões fundamentais: i) tecnologia; ii) pessoas; iii) governança; e iv) impacto. Tal abordagem holística permite um equilíbrio da análise entre os fatores tecnológicos e humanos na avaliação da prontidão das redes, sendo um indicador adequado à mensuração do desenvolvimento das TIC no Brasil e comparativamente a outros países”.

Sobre esse resultado intermediário é importante mencionar que o indicador continua sendo uma apropriação de um índice de abrangência mundial estabelecido pela União Internacional de Telecomunicações (UIT) e que manterá uma regularidade de apuração anual.

Quanto ao índice de cibersegurança global (meta 67), verifica-se que o dado de 2020 foi publicado em junho de 2021, tendo o Brasil ocupado a posição de número 18, o que representou uma subida de 53 posições no ranking mundial. Conforme apontado no relatório de monitoramento, o resultado decorre da avaliação e agregação das medidas legais, técnicas, organizacionais, de capacitação e cooperação.

Sobre a meta 68, o último valor medido foi o de 2019, cujo resultado foi de 67º lugar na posição no ranking. O último relatório de competitividade global foi publicado em 2020 como uma edição especial em função da pandemia de coronavírus e não contou com a divulgação do Índice de Competitividade Global.

Entretanto, nas justificativas apresentadas são destacadas as implementações normativas, o leilão do 5G e políticas públicas de transferência de recursos, que na visão do monitoramento da CGU, permitirão avanços na adoção dessas tecnologias. É informado também no monitoramento que por meio da pesquisa realizada pelo Cetic.br, publicada em novembro de 2021 (https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20211124201505/resumo_executivo_tic_domicilio_s_2020.pdf), há evidências de avanços no uso de TIC nos domicílios brasileiros (como o aumento do uso de telefones celulares, computadores e domicílios com acesso à internet) indicando um provável aumento desse indicador.

3.3.5. Programa Finalístico 2206 – Política Nuclear

O Programa 2206 – Política Nuclear do PPA 2020-2023 possui como diretriz (diretriz 04) a eficiência da ação do setor público, com a valorização da ciência e tecnologia e a redução da ingerência do Estado na economia. O programa tem o objetivo (objetivo 1193) de promover o desenvolvimento da tecnologia nuclear e suas aplicações para ampliar a capacidade de oferta de produtos e serviços, para atender a demanda e os benefícios dos usos pacíficos da energia nuclear e

das radiações ionizantes, de forma segura e sustentável. A meta do objetivo (meta 052R) é reduzir o índice de dependência internacional em produtos e serviços (IAN) de 0,75, referência 31/12/2018, para 0,41 em 31/12/2023.

O programa nuclear brasileiro foi impulsionado na década de 1970 com o propósito de explorar o potencial uranífero existente no território nacional. Em todo o mundo, apenas doze países dominam a tecnologia do ciclo de combustível nuclear, entre eles o Brasil, detentor da sexta maior reserva de urânio do planeta. Contudo, embora o país detenha reservas de urânio e tecnologia de exploração, a indústria nacional não é suficiente para atender a demanda interna por produtos e serviços proporcionados pela tecnologia nuclear. Há, portanto, um baixo aproveitamento do potencial nuclear brasileiro.

No que se refere ao combustível nuclear para abastecer as usinas nucleares de Angra 1 e 2, em 2021, a produção realizada na Fábrica de Combustíveis Nuclear da Indústria Nucleares do Brasil S/A (INB) foi suficiente para atender a 100% da demanda. Contudo, vale ponderar que as usinas nucleares são responsáveis por menos de 3% da produção de energia elétrica consumida no país.

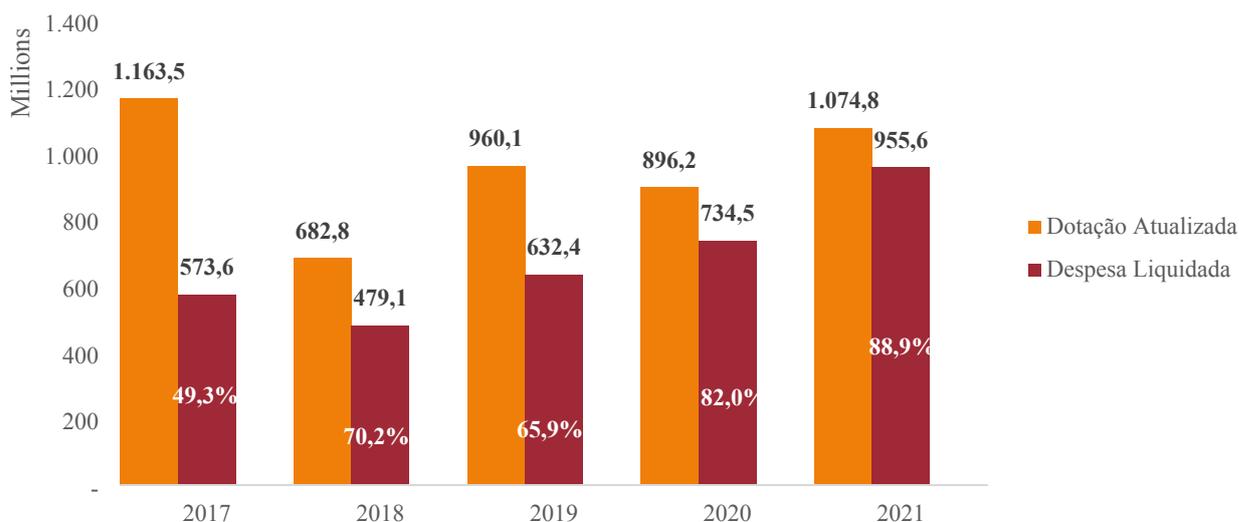
Referente à área médica, também de acordo com o mapeamento, o Brasil está muito aquém de outros países em desenvolvimento, a exemplo da Argentina, que proporciona um atendimento à população em torno de quatro vezes maior do que ocorre no Brasil.

Em relação à atividade de mineração e beneficiamento de urânio, em 2021 foi dada continuidade à produção de concentrado em solo nacional, cuja retomada ocorreu em 2020.

O mapeamento evidencia insuficiência de infraestrutura, recursos humanos especializados e instrumentos normativos para atender as demandas por tecnologias e aplicações na área nuclear, além de baixo montante de investimentos em infraestrutura básica e tecnológica para produção, pesquisa, proteção radiológica, licenciamento e fiscalização na área nuclear.

Os dados do Siop do Programa 2206 (que sucedeu o Programa 2059 a partir de 2020 no PPA) demonstram ligeiro incremento dos valores da dotação direcionada ao programa, conforme apresentado a seguir.

Execução orçamentária do Programa Nuclear – 2017 a 2021



Fonte: Siop, valores reais.

Filtro: Programa 2059 (de 2017 a 2019) e 2206 (em 2020 e 2021) – Política Nuclear.

Execução orçamentária do programa 2206 em 2021

R\$ milhões				
Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
480	1075	1073	956	949

Fonte: Siop.

Análise das metas

A meta do objetivo e o resultado intermediário selecionado estão detalhados na tabela a seguir:

Metas Selecionadas para Análise

Descrição da Meta do Objetivo	Unidade de Medida	Meta prevista para 2021	Meta prevista para o quadriênio 2020-2023	Resultado alcançado em 2021	Há variações significativas entre o previsto para 2021 e o resultado efetivo? (S/N)*
052R- Reduzir o índice de dependência internacional em produtos e serviços (IAN) de 0,75 (base 31/12/2018) para 0,41	Índice	0,57	0,41	0,92	S (% da meta total 2020-2023 realizada acumulada se -50%)
Descrição do Resultado Intermediário	Unidade de Medida	Resultado intermediário previsto para 2021	Resultado intermediário previsto para o quadriênio 2020-2023	Resultado alcançado em 2021	Há variações significativas entre o previsto para 2021 e o resultado efetivo? (S/N)*
0069-Aumentar o fornecimento e a capacidade de produção de radioisótopos e radiofármacos	Ci/ semana	500	500	392	S (% da meta total 2020-2023 realizada acumulada se -21%)

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2021 e de resposta à(s) diligência(s) enviada(s) pelo TCU aos órgãos/entidades responsáveis pelas metas.

Confiabilidade

O indicador é uma composição de quocientes entre valores relacionados à importação de insumos, faturamento obtido com a venda de produtos, produção e demanda de quatro grandes atores do setor nuclear brasileiro, quais sejam, a INB, a Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen) e a Nuclebras Equipamentos Pesados S/A (Nuclep) e a Eletronuclear (Angra 1 e 2). O cálculo do indicador é realizado pela seguinte fórmula: $IAN = [(Irad/Frad) + (1 - Pen/Den) + (1 - Pu3/Du3)]/3$. Nela a variável “Irad” representa a importação de insumos, matéria prima e serviços para produção dos radiofármacos. Já a “Frad” representa o faturamento da venda de radiofármacos. “Pen” é a quantidade de urânio enriquecido e “Den” a demanda anual das usinas Angra 1 e 2. Já “Pu3” é a produção de concentrado de urânio na mina de Caetité (BA) e “Du3” a demanda anual nacional de urânio U308 para as usinas de Angra 1 e 2.

Foi realizado confronto dos valores informados com os montantes disponibilizados em resposta à diligência enviada pelo TCU aos órgãos responsáveis pelo Programa 2206. Desse exame, não foram identificadas falhas ou distorções relevantes quanto à confiabilidade da meta e do resultado intermediário analisados.

Qualidade

O indicador da meta 052R não atende as características do atributo “especificidade”, por não expressar claramente o que deve ser alcançado, levando a potenciais ambiguidades (vide *Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias*, do TCU). Embora a fórmula de cálculo seja objetiva, ela utiliza valores monetários que são influenciados pela volatilidade cambial, o que leva a uma distorção da real dependência internacional, em termos quantitativos, de produtos e serviços da área nuclear. Além disso, por não ser específica, não é possível emitir opinião sobre a meta ser “realista”, outra característica desejável aos indicadores.

Segundo informações apresentadas pela Cnen, houve significativo incremento dos custos de importação incluindo as despesas de natureza logística, além da desvalorização cambial da moeda brasileira. Tal incremento das despesas com importação não foi incorporado à receita auferida pela INB. Esses fatores contribuíram para que o indicador alcançasse uma divergência significativa em relação ao esperado, chegando a 0,92 em 2021, quando o esperado para o ano era 0,57. Nota-se que, a depender da variação cambial, o índice pode apresentar distorções significativas em relação à meta, sem de fato, demonstrar um possível incremento da produção interna dos produtos e serviços que compõem a fórmula de cálculo do indicador. Uma alternativa para mitigar o problema, e deixar mais clara a realidade dos avanços do setor nuclear, seria a inclusão de indicadores de resultado intermediário que expressassem os avanços do setor, em termos quantitativos, solução esta a ser avaliada pelo MCTI.

Assim, considerando que entre os quesitos avaliados no que diz respeito à qualidade da meta, encontra-se a especificidade, é razoável afirmar que, em vista de variações cambiais, a meta originalmente estabelecida para o quadriênio 2020-2023 pode não representar claramente o objetivo a ser alcançado, qual seja, “promover o desenvolvimento da tecnologia nuclear e suas aplicações para ampliar a capacidade de oferta de produtos e serviços, para atender a demanda e os benefícios dos usos pacíficos da energia nuclear e das radiações ionizantes, de forma segura e sustentável” (Objetivo 1193, Programa 2206 do PPA).

Quanto ao Resultado Intermediário analisado, qual seja: 0069-Aumentar o fornecimento e a capacidade de produção de radioisótopos e radiofármacos (mCi/semana), a fórmula de cálculo é realista e específica. A quantidade média semanal de radiofármacos fornecidos (mCi) é apurada a partir do total despachado no ano e entregue nas clínicas, centros médicos e serviços de medicina nuclear, dividido pelo número de semanas de produção. O indicador apurado (392), espelha a realidade da produção no ano de 2021, que ficou aquém da meta para o ano em análise (500). Considerando que o resultado apurado em 2020 (408) também foi aquém da meta (480), é importante que o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) esteja atento à recuperação da trajetória inicialmente traçada no PPA, no intuito de atingir a meta ao final de 2023 (580).

Conclusão

Com base na análise realizada de acordo com a metodologia constante na introdução deste capítulo, apresentam-se os seguintes resultados:

Metas rejeitadas	Atributos rejeitados
Meta do objetivo: 052R- Reduzir o índice de dependência internacional em produtos e serviços (IAN) de 0,75 (base 31/12/2018) para 0,41	Qualidade

Quanto ao resultado intermediário analisado, não foram encontradas evidências suficientes para rejeitar a qualidade ou a confiabilidade.

Desempenho das metas em 2021

Com base nos resultados da meta do objetivo e do resultado intermediário selecionados, verifica-se que o desempenho governamental do Programa 2206 em 2021 ficou abaixo do previsto. Com relação à meta do objetivo do programa, a justificativa para o baixo desempenho está nas restrições relacionadas à pandemia do Covid, que afetou a cadeia produtiva internacional referente ao fornecimento de radioisótopos destinados à produção de radiofármacos, com incremento das despesas em vista do custo da matéria prima importada e da forte desvalorização da moeda brasileira, sem o correspondente incremento na receita. Por sua vez, o desempenho do resultado intermediário avaliado (0069 - Aumentar o fornecimento e a capacidade de produção de radioisótopos e radiofármacos) foi prejudicado pela insuficiência de recursos orçamentários, que culminou na paralização da produção em parte do segundo semestre.

A meta do objetivo (052R - Reduzir o índice de dependência internacional em produtos e serviços - IAN) tinha previsão de ser reduzida a 0,57 ao final de 2021 e, no entanto, teve como

resultado apurado 0,92, ou seja, um desempenho muito aquém do esperado, com um aumento da dependência internacional em vez de redução. Contudo, como já mencionado, há que se considerar as distorções provocadas pelo efeito da variação cambial, vez que a meta traçada pode não representar o objetivo a ser alcançado, carecendo de exame por parte do MCTI.

Já a meta do Resultado Intermediário 0069, que previa alcançar um fornecimento médio semanal de 500 Ci/semana, alcançou um resultado de 392 Ci/semana, um desempenho também aquém do programado para o ano de 2021.

Outras informações relevantes

De acordo com a Cnen (<https://www.gov.br/cnen/pt-br/rmb/>), a expansão da medicina nuclear no país está diretamente associada ao sucesso da implantação do empreendimento denominado Reator Multipropósito Brasileiro (RMB), que possibilitará um aumento considerável da oferta de radioisótopos, para os radiofármacos, de forma autônoma nacional. Além da produção de radioisótopos para uso principal na saúde, o RMB permitirá a prestação de serviços de irradiação para testes de materiais e combustíveis para reatores de potência.

Contudo, é importante notar que, apesar de ter sido incorporado aos últimos três PPAs (2012-2015, 2016-2019 e 2020-2023), não houve avanço significativo na implementação desse empreendimento, em razão de sucessivos contingenciamentos de recursos. Assim, aparenta ser remota a possibilidade de atingimento da meta de redução de dependência internacional em produtos e serviços nucleares, originalmente estabelecida para o quadriênio 2020-2023 (meta 052R, Objetivo 1193, Programa 2206 do PPA).

3.3.6. Programa Finalístico 2217 – Desenvolvimento Regional

O Programa 2217 – Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano, de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), tem como diretriz a ampliação do investimento privado em infraestrutura, mediante estratégias de planejamentos de longo prazo e redução de inseguranças jurídicas.

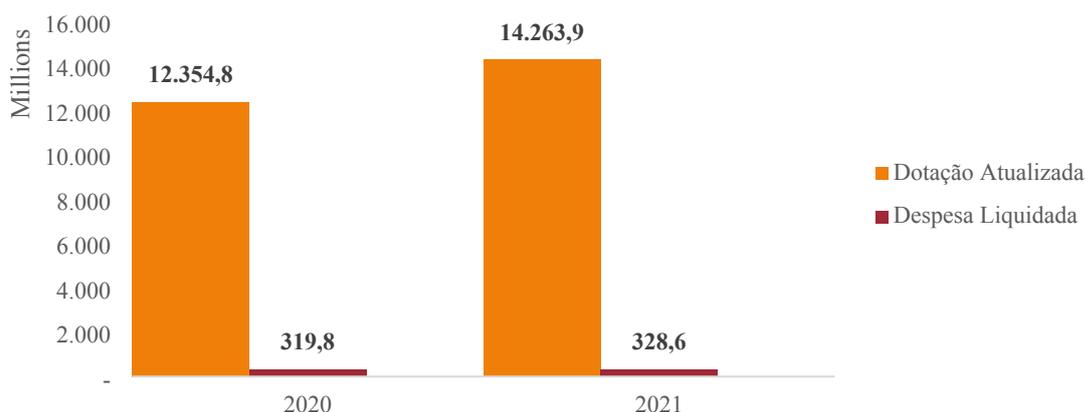
Para ele, foi estabelecido o Objetivo 1194 - Estimular o desenvolvimento de territórios, cidades e regiões, ampliando a estruturação produtiva e urbana, e a provisão de serviços públicos para a redução das desigualdades socioeconômicas, em múltiplas escalas.

O tema faz parte da Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031, instituída pelo Decreto 10.531/2020, onde é visto de forma transversal, por envolver políticas de diversas áreas, a saber: ciência, tecnologia e inovação; educação e qualificação profissional; infraestruturas econômica e urbana; desenvolvimento social e acesso a serviços públicos essenciais; e fortalecimento das capacidades governativas dos entes subnacionais.

O tema também é caro aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), instituído pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2012, que constituem apelos mundiais pelo fim da pobreza, da proteção do meio ambiente e do clima, da garantia às pessoas de paz e prosperidade.

O referido programa teve como precedente o Programa 2029 - Desenvolvimento Regional e Territorial, que respondia por algumas das demandas da política regional e do ordenamento territorial, porém, os recursos previstos eram constantemente contingenciados o que prejudicava o seu resultado.

O gráfico abaixo evidencia a execução orçamentária do Programa 2217 no exercício de 2021, em comparação com o exercício 2020, ano em que ele foi iniciado. Cumpre, porém, registrar que a aferição de seus resultados considera feitos anteriores realizado no âmbito de programa que o antecedeu. Assim, a aferição da meta parte de um marco inicial denominado linha de base, cuja data de referência é 1º/1/2020.

Execução orçamentária dos últimos 2 anos


Fonte: Siop, valores reais.

Execução orçamentária do programa em 2021

R\$ milhões				
Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
9.504	14.264	14.087	329	293

Fonte: Siop.

Análise das metas

Para avaliar o objetivo do Programa 2217, foi estabelecida a meta 050G, que visa a concluir 1.828 empreendimentos no âmbito do desenvolvimento regional e urbano, bem como resultados intermediários, cuja apuração até 2021 era a seguinte:

Metas Seleccionadas para Análise

Descrição da Meta do Objetivo	Unidade de Medida	Meta prevista para 2021	Meta prevista para o quadriênio 2020-2023	Resultado alcançado em 2021	Há variações significativas entre o previsto para 2021 e o resultado efetivo? (S/N)*
Meta: 050G - Concluir 1.828 empreendimentos no âmbito do desenvolvimento regional e urbano.	Unidade	829	1.828	1.031	não
Descrição do Resultado Intermediário	Unidade de Medida	Resultado intermediário previsto para 2021	Resultado intermediário previsto para o quadriênio 2020-2023	Resultado alcançado em 2021	Há variações significativas entre o previsto para 2021 e o resultado efetivo? (S/N)*
0086 - Polos da Estratégia Rotas da Integração Nacional.	Unidade	35	40	43	não
0087 - Polos de Agricultura Irrigada	Unidade	10	14	7	não
0088 - Estruturas urbanas implantadas nos territórios, cidades e regiões	Unidade	135	199	379	sim
0301 - Sistemas implantados de reuso das águas residuárias para irrigação	Unidade	3	5	3	não
0302 - Capacitação continuada para o fortalecimento do desenvolvimento regional e urbano.	Unidade (quantidade de pessoas capacitadas)	15.040	30.080	19.396	sim

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2021 e de resposta à diligência ao MDR.

Confiabilidade

Considerando que a apuração dos indicadores e a avaliação da meta do objetivo é efetuada pelo órgão responsável pelo programa, a partir de informações extraídas de registros administrativos eletrônicos oficiais, como o Siafi e o Siop, tem-se que tanto a avaliação quanto as fontes tendem a ser confiáveis. Nada obstante, ressalta-se que, de acordo com os próprios dados do monitoramento, nem todas as informações constantes da tabela acima correspondem à situação efetivamente ocorrida.

Em relação ao resultado intermediário 0302, conforme dados do monitoramento do programa e de declaração do MDR em resposta à diligência deste Tribunal (peça 21 do TC 004.364/2022-8), foram capacitadas 19.396 pessoas em 2021, mas somente 6.257 foram certificadas, portanto, os dados deste indicador não são confiáveis, pois não refletem o que de fato ocorreu.

Conforme as fontes já mencionadas, o insatisfatório resultado foi motivado pela baixa quantidade e qualificação de pessoal designado para a tarefa, associado à ausência de sistemas eletrônicos e à inadequação de espaços físicos.

São também de baixa confiabilidade os dados da apuração da meta vinculada ao resultado intermediário 0088, tendo em vista que o Ministério alterou a metodologia de contagem das entregas dos empreendimentos, passando a considerar todas as entregas realizadas até o ano 2021, independentemente do exercício de contratação, mas não modificou os critérios que determinaram a fixação da meta, ou seja, a meta permaneceu limitada ao orçamento do exercício de referência, enquanto a sua mensuração incluía feitos contratados com orçamentos de outros exercícios. Isso gera uma discrepância entre a meta e a mensuração, o que exige uma correção por parte do MDR.

Assim, não é possível afirmar que a apuração do resultado intermediário 0088, em 2021, de 379 empreendimentos entregues, de fato, superou o quantitativo esperado, que era de 135 empreendimentos.

A respeito dos resultados intermediários 0086, 0087 e 0301 não foram verificadas ocorrências que levem ao questionamento da confiabilidade dos dados.

Qualidade

Conforme o método Smart, explicado no item 3.3 deste capítulo, não foi identificado problema de qualidade com o indicador da meta do objetivo do Programa 2217 (Meta 050G), que atende aos critérios da especificidade, mensurabilidade, temporalidade, relevância e é realista.

Entretanto, as metas definidas para dois dos resultados intermediários que auxiliam na avaliação do cumprimento da meta geral não se revelaram realistas, vez que o quantitativo informado como alcançado para o resultado intermediário 0302, de 19.396 pessoas, em verdade, reflete o número de inscritos nos cursos ofertados, e não o de pessoas efetivamente certificadas, que foi de apenas 6.257. O outro é o resultado intermediário 0088, cujos critérios de definição da meta são diversos dos utilizados para sua mensuração, como já explicado anteriormente.

Conclusão

Com base na análise realizada de acordo com a metodologia constante na introdução a este capítulo, apresentam-se os seguintes resultados:

Metas rejeitadas	Atributos rejeitados
Resultados intermediários	
0088 - Estruturas urbanas implantadas nos territórios, cidades e regiões	Qualidade e confiabilidade
0302 - Capacitação continuada para o fortalecimento do desenvolvimento regional e urbano.	Qualidade e confiabilidade

Quanto às demais metas analisadas, não foram encontradas evidências suficientes para rejeitar a qualidade ou a confiabilidade.

Desempenho das metas em 2021

O desempenho da meta geral do programa (050G), que consiste em concluir 1.828 empreendimentos no âmbito do desenvolvimento regional e urbano na vigência do PPA 2020-2023, foi bom, vez que superou em 24,7% o resultado estimado para o período. A expectativa era concluir, até o encerramento do primeiro biênio, 829 empreendimentos, porém, foram concluídos

1.031, dos quais 631 foram executados em 2021, 206 em 2020, e o restante representa a linha de base do programa, ou seja, empreendimentos executados no âmbito de programa similar na vigência deste PPA.

O resultado intermediário 0086 - Polos da Estratégia Rotas da Integração Nacional, também superou a meta prevista, que visava à construção de três polos, logrando-se concluir seis.

A meta relativa ao resultado intermediário 0301, que tem por finalidade acompanhar a implantação de sistemas e desenvolvimento de ações voltados para a melhoria da gestão dos recursos hídricos e energia renovável, com foco no desenvolvimento da região Nordeste, foi executada no quantitativo exato previsto.

Sobre o resultado intermediário 0302, que avalia a capacitação continuada para o fortalecimento do desenvolvimento regional e urbano, o resultado efetivamente obtido foi inferior ao previsto. O órgão logrou certificar apenas 6.257 dos 19.396 inscritos, resultado inferior à meta prevista, que era capacitar 7.520 pessoas (atingimento de 83% da meta).

O resultado intermediário 0087 - Polos de Agricultura Irrigada, também não atingiu a meta prevista em 2021, pois foi construído apenas um polo, e o resultado acumulado foi de sete polos, quando a meta era de dez (atingimento de 70% da meta).

Em 2021, a dotação de recursos para esta ação foi de R\$ 8.200.069,99, porém somente R\$ 2.735.953,21 foi liquidado, correspondente a 33,4% do valor orçado.

O MDR, em resposta à diligência deste Tribunal (peça 23 do TC 004.364/2022-8) alegou que o insuficiente desempenho decorreu de limitações impostas pela pandemia da Covid-19, que dificultou a realização de reuniões necessárias para mobilização dos atores envolvidos na ação, bem como de oficinas de planejamento.

Além disso, o MDR também aduziu que a perspectiva de construção de dez polos foi estimada contando com força de trabalho e equipe especializada então existente, a qual foi posteriormente reduzida em 50%, impedindo a realização da meta.

Sobre o resultado intermediário 0088, em face de discrepância entre os critérios de definição da meta e os utilizados para sua mensuração não foi possível avaliar o efetivo desempenho desse resultado no ano de 2021.

Em vista de todo o exposto, apesar do insuficiente desempenho dos resultados intermediários 0087 - Polos de Agricultura Irrigada e 0302 - Capacitação continuada para o fortalecimento do desenvolvimento regional e urbano, mas em face da superior execução da meta geral, entende-se que o desempenho governamental em 2021 favoreceu o alcance do objetivo do Programa 2217.

Por relevante, cumpre registrar que crítica feita pelo TCU no âmbito das contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2020 contribuiu para a redefinição da forma de aferição da meta do objetivo do programa, cuja unidade de medida era um aumento percentual, para a unidade numérica, minimizando riscos de erro e manipulação de dados.

3.3.7. Programa Finalístico 2218 – Gestão de Riscos e de Desastres

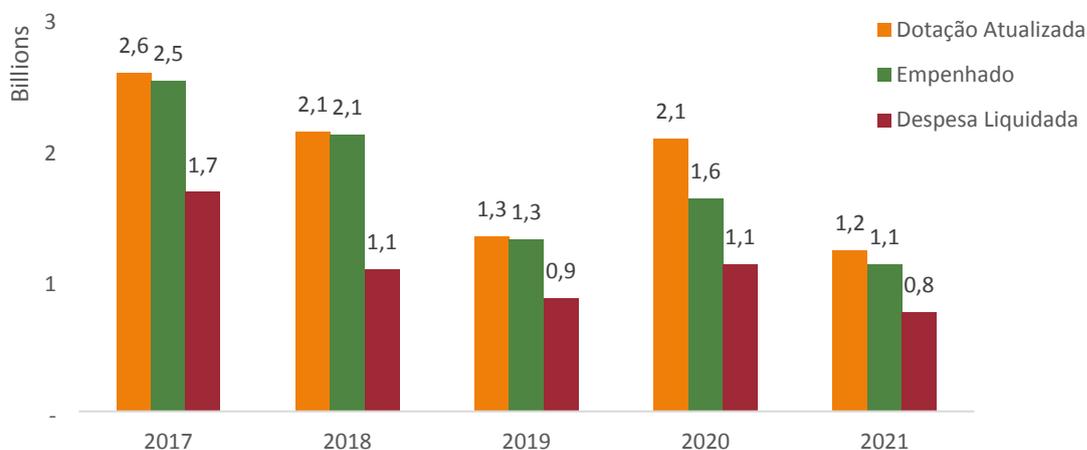
O Programa Gestão de Riscos e de Desastres engloba diversos órgãos do Governo Federal, em especial o Ministério do Desenvolvimento Regional, com atuação sistêmica na área de Proteção e Defesa Civil. Consoante art. 6º da Lei 12.608/2012, compete à União coordenar, em articulação com os demais entes da federação, o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – Sinpdec, que tem por finalidade contribuir no processo de planejamento, articulação, coordenação e execução dos programas, projetos e ações de proteção e defesa civil. Essa coordenação encontra-se à cargo da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec/MDR), que exerce as funções de órgão central e de coordenação do sistema federal de proteção e defesa civil (Decreto 10.593/2020).

Visando à ampliação da capacidade dos municípios na atuação da gestão de riscos e de desastres, o objetivo do Programa 2218 consiste em investir na compreensão e redução do risco, ampliar a preparação e reduzir os efeitos dos desastres. A meta é ampliar o índice de capacidade dos municípios brasileiros (ICM) de 2,68 para 3,31 até 2023.

Norteados pela Diretriz “Promoção da melhoria da qualidade ambiental, da conservação e do uso sustentável de recursos naturais, considerados os custos e os benefícios ambientais” do PPA 2020-2023 (Lei 13.971/2019, art. 3º, XIII), o Programa se vincula diretamente a certos desafios e orientações da Estratégia Federal de Desenvolvimento 2020-2031 (3.3.3, 4.3.1 e 4.3.2), os quais, em essência, buscam reduzir a exposição da população a áreas de risco, incluindo protocolos de ações preventivas e de enfrentamento a desastres ambientais que contribuam para reduzir enchentes e inundações em áreas urbanas, além de ampliar a resiliência das cidades.

Em termos de execução orçamentária, nota-se a seguinte evolução do Programa 2218 ao longo dos últimos cinco exercícios financeiros.

Execução orçamentária dos últimos 5 anos



Fonte: Siop, valores reais. Filtro: Programa 2040 (de 2017 a 2019) e 2218 (em 2020 e 2021) – Gestão de Riscos e de Desastres.

Em 2021, a dotação atualizada (dotação inicial somada aos créditos adicionais) do Programa 2218 foi de R\$ 1,23 bilhão, dos quais foram liquidados (excluindo-se Restos a Pagar Não Processados) apenas R\$ 754 milhões (61,34%) e pagos R\$ 748 milhões (66,62%).

Execução orçamentária do programa em 2021

R\$ milhões				
Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
672	1.230	1.122	754	748

Fonte: Siop.

Aspecto que chama a atenção na execução orçamentária do programa 2218 diz respeito à concentração de gastos em ações relacionadas às etapas de resposta aos eventos e recuperação das áreas afetadas, típicas da fase de gerenciamento pós desastre. Cerca de 80% do montante liquidado e pago no exercício 2021 foi direcionado para ações de socorro, assistência às populações vitimadas e restabelecimento de serviços essenciais (aquisição de água potável, cestas básicas, itens de higiene pessoal, dentre outros), assim como para reconstrução da infraestrutura danificada (construção de pontes, bueiros, recuperação de canais etc.).

Em outra vertente, as ações de prevenção – medidas prioritárias destinadas a evitar a conversão de risco em desastre ou a instalação de vulnerabilidades – vêm encontrando dificuldades para seu financiamento, com impacto direto na evolução física da infraestrutura necessária à redução da vulnerabilidade da população exposta em áreas de risco alto e muito alto.

Tais ações deveriam ser prioritárias na implementação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, consoante diretriz estabelecida pelo art. 4º, inciso III, da Lei 12.608/2012.

Análise das metas

A meta do objetivo e os resultados intermediários selecionados estão detalhados na tabela a seguir:

Metas Selecionadas para Análise

Descrição da <u>Meta</u> do Objetivo	Unidade de Medida	Meta prevista para 2021	Meta prevista para o quadriênio 2020-2023	Resultado alcançado em 2021	Há variações significativas entre o previsto para 2021 e o resultado efetivo?
050L - Ampliar de 2,68 para 3,31 a capacidade dos municípios na atuação da gestão de riscos e de desastres	nota	3,13	3,31	3,45	Sim, positivamente
Descrição dos <u>Resultados Intermediários</u>	Unidade de Medida	Resultado intermediário previsto para 2021	Resultado intermediário previsto para o quadriênio 2020-2023	Resultado alcançado em 2021	Há variações significativas entre o previsto para 2021 e o resultado efetivo?
0093 - Empreendimentos de Manejo de Águas Pluviais.	unidade	25	55	68	Sim, positivamente
0095 - Capacitação Continuada em Proteção e Defesa Civil	unidade	690	1.300	1.226	Sim, positivamente

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas do Presidente da República 2021.

Confiabilidade

Procedeu-se ao recálculo do dado fornecido pela Sedec/MDR, mediante a obtenção dos dados primários junto à fonte provedora e aplicação posterior da fórmula de cálculo para o **Indicador de Capacidade Municipal na atuação da gestão de riscos e de desastres** para a Meta 050L, cujo resultado alcançou 3,51 em 2021, sendo compatível ao apresentado oficialmente (3,45).

Qualidade

Conforme metodologia descrita no item 3.3 deste capítulo, verifica-se que, tanto para a meta 050L - Ampliar de 2,68 para 3,31 a capacidade dos municípios na atuação da gestão de riscos e de desastres do Programa 2218 quanto para os Resultados Intermediários 0093 - Empreendimentos de Manejo de Águas Pluviais e 0095 - Capacitação Continuada em Proteção e Defesa Civil, não foram encontradas evidências suficientes para rejeitar a qualidade ou a confiabilidade.

Conclusão

Com base na análise das metas realizada de acordo com a metodologia constante na introdução a este capítulo, não foram encontradas evidências suficientes para rejeitar a qualidade ou a confiabilidade.

Desempenho das metas em 2021

Em 2021, o **Indicador de Capacidade Municipal (ICM)** foi impactado positivamente pela publicação da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) do IBGE, que trouxe os dados relacionados à gestão de riscos (publicada a cada quatro anos). A meta é ampliar o ICM de 2,68 para 3,31 até 2023.

A atualização do ICM ao final de 2021 indica 510 municípios superando a meta de 3,13 (2021). Os itens que mais impactaram foram o aumento do número de planos de contingência, a capacitação e adesão ao Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2iD).

Em âmbito nacional foi alcançado um nível médio de **capacidade dos municípios na atuação da gestão de riscos e de desastres** de **3,45**, superando a meta prevista de **3,13** (2021). Tal resultado foi influenciado positivamente pelos avanços ocorridos nas regiões Sul, Sudeste e

Nordeste e negativamente pelas regiões Centro-Oeste e Norte. Nada obstante, quando comparados os resultados dessas duas regiões em relação aos valores de 2020 (Norte: 2,21 e Centro-Oeste: 1,36), conclui-se que em 2021 houve significativos avanços em todas as regiões do País.

A Tabela a seguir aduz a regionalização dos resultados associados à Meta 050L:

Índice de Capacidade Municipal (ICM) na Atuação da Gestão de Riscos e de Desastres

Região	Meta 2021	Apurado 2021	Meta Quadriênio 2020-2023
Norte	3,32	2,96	3,76
Nordeste	2,60	2,88	2,71
Centro-Oeste	2,43	1,84	2,86
Sudeste	3,19	3,92	3,31
Sul	4,03	4,47	4,19
Média Nacional	3,13	3,45	3,31

Fonte: Elaboração própria a partir do S2iD (Sedec); MCR2030 (ONU); CPRM e Pesquisa Munic 2020 (IBGE).

Desempenho dos Resultados Intermediários em 2021

O Programa 2218 apresenta dois Resultados Intermediários:

0093 - Empreendimentos de Manejo de Águas Pluviais

Consideram-se empreendimentos de manejo de águas pluviais aqueles resultantes da implantação, ampliação e melhorias dos sistemas de drenagem urbana e de manejo de águas pluviais em municípios críticos para eventos recorrentes de inundações, enxurradas e alagamentos, com a construção de infraestruturas de contenção, amortecimento, urbanização, recuperação ambiental e macro e microdrenagem.

A meta estabelecida para 2021 firmou-se na conclusão de 25 empreendimentos de manejo de águas pluviais. Conforme verificado, o resultado logrou 68 empreendimentos concluídos, superando o valor global previsto para todo o período do PPA 2020-2023 (55). A Secretaria Nacional de Saneamento, em 2021, revisou a base de dados de 2020 e apurou o valor de 38 empreendimentos de drenagem e manejo de águas pluviais concluídos em 2020. Destaca-se que no período 2020-2021 foi realizado um investimento total de R\$ 1,2 bilhão.

0095 - Capacitação Continuada em Proteção e Defesa Civil

Foi criado o Plano de Capacitação Continuada em Proteção e Defesa Civil 2019-2023, que propõe a realização de capacitações de forma continuada, a fim de atender tanto a aspectos básicos em proteção e defesa civil quanto às demandas mais específicas.

Considerando a meta de 2021 (690), verificou-se elevado índice de superação na capacitação em Proteção e Defesa Civil, com 1.226 entes capacitados, motivado pelo aumento do portfólio de cursos e pelo alcance nacional das capacitações por meio de plataforma de Ensino a Distância - EaD (Escola Virtual da Enap), conseguindo, ainda, elevado índice de satisfação dos capacitados (95%).

Cumpre-nos destacar que o incremento nas capacitações se alinha à recomendação exarada pelo TCU à Sedec/MDR no item 9.4.1 do Acórdão 351/2020-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Augusto Nardes, que apreciou auditoria operacional realizada com vistas a avaliar a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil.

Outras informações relevantes

Em março do corrente ano, o Tribunal criou e disponibilizou o **Painel Digital de Recursos para Gestão de Riscos e de Desastres**. Os dados cobrem o período de 2012 a 2022 e apresentam os números dos recursos empregados em ações de prevenção de risco e de resposta e recuperação de desastres naturais.

O espaço traz informações sobre a evolução da execução orçamentária e financeira das ações de defesa civil e a distribuição dos recursos entre os estados e municípios atingidos por desastres. O painel é aberto ao público externo e poderá ser acessado na área de Painéis de Informações do site do TCU ([acesse aqui](#)).

Por meio de atualizações semanais das informações, será possível acompanhar o repasse de recursos pela União para os demais entes da federação para ações de respostas aos desastres, bem como a evolução dos gastos relacionados à prevenção.

Encontra-se em fase de implantação a disponibilização de informações relacionadas à atuação do TCU no âmbito da proteção e defesa civil, destacando os principais trabalhos realizados ao longo dos últimos anos.

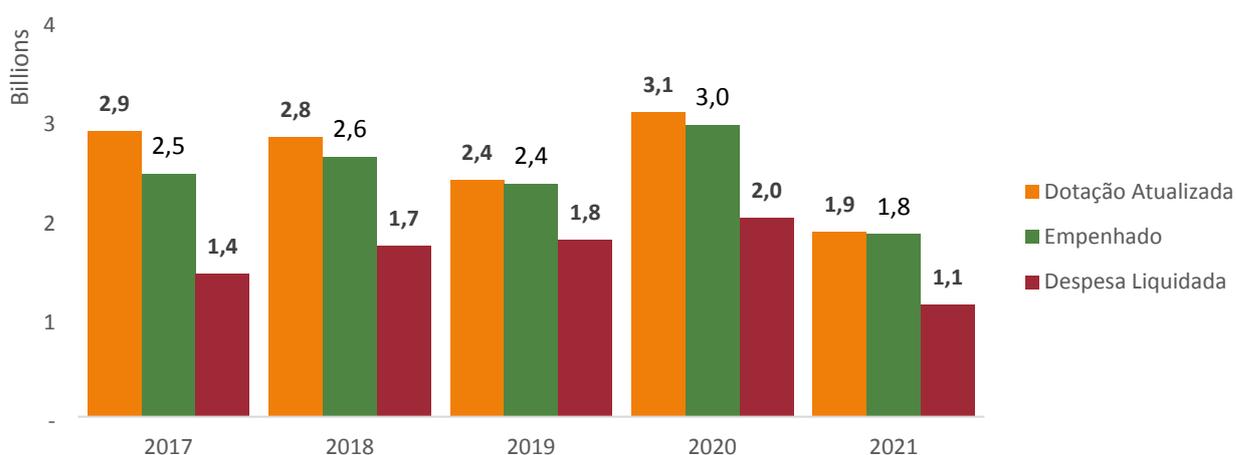
O acesso ao painel ocorre por intermédio do portal do TCU na internet.

3.3.8. Programa Finalístico 2221 – Recursos Hídricos

A diretriz para esse programa é a promoção da melhoria da qualidade ambiental, da conservação e do uso sustentável de recursos naturais, considerados os custos e os benefícios ambientais. Sua implementação visa solucionar o problema da insegurança hídrica, caracterizado por uma situação em que não há disponibilidade de água em qualidade e quantidade adequadas para o atendimento das necessidades humanas, para a prática das atividades econômicas e para a conservação dos ecossistemas aquáticos, considerando-se um nível aceitável de risco relacionado a secas e cheias.

Dessa forma, por meio da viabilização da oferta de água para múltiplos usos, promover-se-á não apenas as condições mínimas de sobrevivência para a população carente desse recurso essencial à vida como também o adequado ambiente de desenvolvimento econômico e social com qualidade ecossistêmica, por meio de ações de gestão dos recursos hídricos e de intervenções físicas. Nesse sentido vem o Plano Nacional de Segurança Hídrica, com o olhar sobre as intervenções de infraestrutura prioritárias na resolução das condições mais críticas de déficit hídrico. No período deste PPA, novo passo deve ser dado para o avanço na direção da sustentabilidade econômica dos empreendimentos, com maior foco no retorno social e na segurança, e rumo ao estabelecimento de uma política de infraestrutura hídrica.

Execução orçamentária do programa 2221 (Recursos Hídricos) – 2017 a 2021



Fonte: Siop, valores reais.

Filtro: Programa Recursos Hídricos. De 2017 a 2019, na vigência do PPA 2016-2019, o programa tinha o código 2084. A partir de 2020 (PPA 2020-2023), o programa passou a ter o código 2221.

Execução orçamentária do programa 2221 – Recursos Hídricos em 2021

				R\$ milhões
Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago

1.747	1.874	1.845	1.135	1.106
-------	-------	-------	-------	-------

Fonte: Siop.

Análise das metas

A meta do objetivo do programa e os resultados intermediários selecionados estão detalhadas na tabela a seguir:

Metas Selecionadas para Análise

Descrição da Meta do Objetivo	Unidade de Medida	Meta prevista para 2021	Meta prevista para o quadriênio 2020-2023	Resultado alcançado em 2021	Há variações significativas entre o previsto para 2021 e o resultado efetivo? (S/N)
0516 - Ampliar a oferta hídrica em 132 dos 717 municípios com Índice de Segurança Hídrica, na dimensão humana, mínimo ou baixo.	Unidade	37	132	35	N
Descrição do Resultado Intermediário	Unidade de Medida	Resultado intermediário previsto para 2021	Resultado previsto para o quadriênio 2020-2023	Resultado alcançado em 2021	Há variações significativas entre o previsto para 2020 e o resultado efetivo? (S/N)
0116 - Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional – PISF.	Unidade	2	16	2	N
0117 - Obras Hídricas Estruturantes.	Unidade	1	12,01	1	N
0207 - Reabilitação de barragens e de outras infraestruturas hídricas.	Unidade	7	Meta com indicador de meta não-cumulativo, válida apenas para o exercício avaliado.	41	S
0208 - Recuperação de reservatórios estratégicos para a integração do Rio São Francisco.	Percentual	43,5	100	34,8	S
0209 - Informações consolidadas anualmente acerca da segurança das barragens no país.	Unidade	1	4	1	N

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas do Presidente da República 2021 e de resposta à(s) diligência(s) enviada(s) pelo TCU aos órgãos/entidades responsáveis pelas metas.

Confiabilidade

Sobre a possibilidade de a meta rejeitar, ou não, uma possível manipulação do resultado (conforme metodologia descrita na introdução a este capítulo), considera-se que, da forma como foram concebidas as metas e seus indicadores, não estão livres de manipulação, restando como remédio contra esse mal a existência de controles internos eficientes e eficazes, além de, por via de consequência, boa governança. Além disso, deve-se considerar que foram positivas as respostas aos outros dois quesitos sobre a característica “credibilidade”, uma vez que as fontes dos dados são *a priori* confiáveis, bem como são baixas as probabilidades de que os dados fornecidos por essas fontes contenham erros de medição ou transcrição. Assim, por esses motivos, não houve rejeição de meta alguma pertinente ao programa 2221 por conta do atributo confiabilidade.

Qualidade

Quanto ao atributo qualidade, tem-se que, relativamente ao programa 2221, as metas do objetivo e dos resultados intermediários não devem ser rejeitadas, em que pesem as características *Smart* “mensurabilidade” e “realismo” terem sido avaliadas como não atendidas para a maioria dos resultados intermediários, assim como a característica “especificidade” do resultado intermediário 0207. O não atendimento, nos termos da referida metodologia *Smart*, dessas mencionadas características, porém, por não ter se verificado para todas as características da meta do programa 2221, nem para todas as metas de cada um dos seus resultados intermediários, não tem o peso necessário para que se opine com segurança pela sua rejeição ou, ainda, de algum de seus resultados intermediários. Além disso, aquelas características não atendidas poderão ser aprimoradas ao longo deste exercício e do restante, para que as metas e seus indicadores espelhem melhor a consecução do referido programa até o final do PPA em 2023.

Conclusão

Com base na análise realizada de acordo com a metodologia constante na introdução a este capítulo, não foram encontradas evidências suficientes para rejeitar a qualidade ou a confiabilidade da meta e dos resultados intermediários do Programa 2221 – Recursos Hídricos.

Desempenho das metas em 2021

Quanto ao desempenho, a meta 0516 do Objetivo 1174 - Ampliar a Segurança Hídrica teve um bom desempenho para o previsto para o exercício de 2021, haja vista que a meta projetada era de se chegar a 37 municípios qualificados no Índice de Segurança Hídrica, na dimensão humana, mínimo ou baixo, tendo a execução da meta registrado 35, ou seja, houve 94,6% de êxito na realização da meta estimada para 2021. Por outro lado, relativamente à meta prevista para o quadriênio do PPA 2020-2023, que é de 132 municípios atendendo ao critério estabelecido, a execução está em 26,5%, que logicamente não destoia muito do estimado para 2021, cujo percentual corresponderia a 28,0% da meta para o quadriênio.

No que tange ao desempenho das metas fixadas para os “resultados intermediários”, verifica-se que três dos cinco selecionados pelo PPA 2020-2023 atingiram os valores estipulados de metas para 2021, quais sejam, 0116, 0117 e 0209, ao passo que o “resultado intermediário” 0207 (Reabilitação de barragens e de outras infraestruturas hídricas) superou o previsto em muito, pois, em vez das sete unidades programadas, alcançaram-se 41 unidades. Já para o “resultado intermediário” 0208 (Recuperação de reservatórios estratégicos para a integração do Rio São Francisco), apurou-se uma execução de 34,8%, ou seja, menos que os 43,5% fixados, o que equivale a 80% da meta programada para 2021.

Todavia, é preciso atentar que, embora a performance da execução do “resultado intermediário” 0207 tenha superado muito sua meta, a definição da métrica que a avaliou não foi bem concebida, emprestando-lhe um caráter fortemente subjetivo e dependente da discricionariedade do avaliador. Isso transparece inclusive na aplicação da metodologia *Smart* utilizada para a avaliação do atributo “qualidade” da meta, em que se avaliou o atributo qualidade apenas medianamente satisfatório, uma vez que, das cinco características da metodologia *Smart* de aferição da qualidade, três foram pouco satisfatórias, quais sejam, especificidade, mensurabilidade e realismo, o que deve ter favorecido sobremaneira a índole preponderantemente subjetiva dessa meta.

No tocante à execução do “resultado intermediário” 0208, em que se observou um atendimento de 80% da meta prevista, porém, a avaliação pela metodologia *Smart* do atributo qualidade resultou satisfatória, uma vez que somente duas das cinco características *Smart* foram avaliadas como pouco satisfatórias, isto é, apenas as características mensurabilidade e realismo. Isto é um sinal de que a meta definida para esse “resultado intermediário” é mais fidedigna do que a do “resultado intermediário” 0207, tendo assim retratado com mais propriedade o resultado que foi alcançado com a ação realizada.

3.3.9. Programa Finalístico 1040 – Governança Fundiária

A política pública de regularização fundiária é relevante e necessária para o país, uma vez que sua efetividade está associada à melhoria dos indicadores regionais de desenvolvimento econômico, social e ambiental, proporcionando garantia do direito de propriedade da terra, segurança jurídica aos cidadãos, inclusão produtiva de trabalhadores rurais facilitando o acesso a crédito, redução de conflitos agrários e dos passivos ambientais.

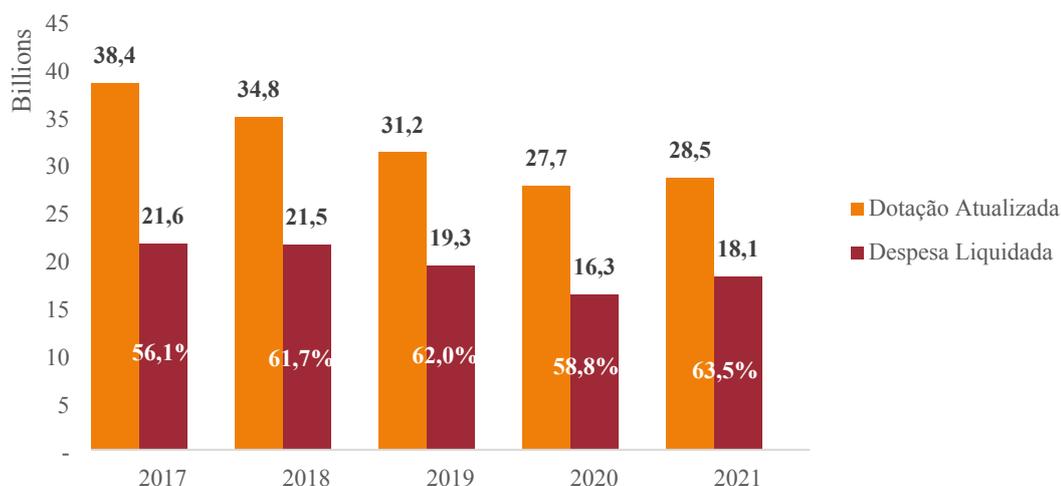
O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) é responsável pelo Programa 1040 – Governança Fundiária, que tem como Objetivo “Promover a regularização da ocupação e do domínio da terra (regularização de imóveis)”. Para medir o alcance desse objetivo, foi determinada como meta para o período do PPA 2020-2023 elevar de 0,00% para 19,50% o

Índice de Regularização Fundiária até 2023, a ser aferida, anualmente, pelo indicador “Índice de Regularização Fundiária – IRF”.

Com as mudanças ocorridas a partir da Medida Provisória 870/2019, a competência para execução dessas ações ficou distribuída entre a Secretaria Especial de Assuntos Fundiários – SEAF/Mapa e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), autarquia vinculada. A fim de atingir os objetivos da governança fundiária, é necessária uma eficiente articulação federativa entre União e governos estaduais e municipais, cabendo à União a responsabilidade de coordenar a execução da política, visando à gestão integrada do território nacional.

De acordo com os dados do Siop, a execução orçamentária das Funções 20 – Agricultura e 21 – Organização Agrária foi a seguinte:

Execução orçamentária das Funções 20 – Agricultura e 21 – Organização Agrária – 2017 a 2021



Fonte: Siop, valores reais. Filtro: Função 20 – Agricultura e 21 – Organização Agrária.

Execução orçamentária do programa 1040 – Governança Fundiária em 2021

R\$ milhões				
Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
566	476	459	143	122

Fonte: Siop.

Análise das metas

A meta do objetivo e os resultados intermediários selecionados estão detalhadas na tabela a seguir:

Metas Selecionadas para Análise

Descrição da Meta do Objetivo	Unidade de Medida	Meta prevista para 2021	Meta prevista para o quadriênio 2020-2023	Resultado alcançado em 2021
052H - Elevar de 0,00% para 19,50% o Índice de Regularização Fundiária até 2023	percentual	9,75	19,50	24,24
Descrição do Resultado Intermediário	Unidade de Medida	Resultado intermediário previsto para 2021	Resultado intermediário previsto para o quadriênio 2020-2023	Resultado alcançado em 2021
0187 - Hectares de terras devolutas arrecadadas	hectares/ano	200.000	1.700.000	0
0188 - Vistorias de supervisão ocupacional realizadas através do Sistema Nacional de Supervisão Ocupacional (SNSO) ou através do sistema Regularização Ambiental e Diagnóstico dos Sistemas Agrários (RADIS).	unidade/ano	20.000	60.000	58.047
0189 - Concessão de títulos domaniais provisórios e definitivos emitidos em assentamentos da reforma agrária.	unidade/ano	25.000	75.000	120.946
0190 - Concessão de documentos provisórios e definitivos de	unidade/ano	25.000	75.000	18.580

formalização de vínculo com a terra e de consolidação da propriedade no domínio privado.	ano			
--	-----	--	--	--

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2021 e de resposta à(s) diligência(s) enviada(s) pelo TCU aos órgãos/entidades responsáveis pelas metas.

Confiabilidade

O indicador utilizado para mensuração do desempenho é o “iFR-Índice de Regularização Fundiária”, correspondente ao alcance percentual de atendimento, em relação ao universo, das parcelas a serem objeto de emissão de documento titulatório identificadas em 11/6/2019 (data de referência da linha base), abrangendo glebas públicas e particulares (485.000) e parcelas individuais em projetos de assentamento (540.875).

Conforme indicado no Siop, a demanda de regularização fundiária por região é a seguinte:

Norte	275.069
Nordeste	571.797
Centro-Oeste	43.370
Sudeste	94.591
Sul	41.048
TOTAL:	1.025.875

A meta é calculada utilizando-se o número de processos de regularização fundiária concluídos por região política do Brasil disponibilizado pelas Diretorias de Ordenamento da Estrutura Fundiária e de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento do Incra, dividindo por 1.025.875, que é a estimativa do número total de processos que demandavam regularização fundiária em 2019.

Verifica-se que o iFR está intimamente ligado à meta escolhida, por se tratar, em primeira análise, de um indicador que aborda o desempenho do Incra da conclusão dos processos de titulação por meio da ótica da eficácia e efetividade, medindo o grau com que o Incra atinge a finalidade pretendida com a emissão de títulos da terra definitivos e provisórios.

O título provisório (CRO para Regularização Fundiária e CCU para Reforma Agrária) são documentos essenciais para que o interessado tenha acesso a políticas públicas tais como energia elétrica, cartão do produtor, crédito instalação, entre outros. Tais documentos demandam o mesmo esforço dos servidores da Autarquia, bem como orçamento, para que sejam emitidos. Razão pela qual devem ser considerados na fórmula.

Não foram detectadas falhas relevantes quanto à confiabilidade do indicador, o qual é fidedigno, pode ser acompanhado ao longo do tempo, bem como aferido anualmente e de forma tempestiva para o monitoramento do PPA.

Qualidade

A meta escolhida 052H está adequada e coerente com a finalidade do Programa pois declara o percentual quantitativo a ser alcançado que contribui para o alcance do seu objetivo de regularização da ocupação e do domínio da terra e o produto entregue é relevante.

O responsável pela execução da meta é o Incra por meio das suas Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária e Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento e o público-alvo são os detentores de imóveis particulares, parcelas individuais em projetos de assentamento e povos e comunidades tradicionais remanescentes em todo o território nacional.

Verifica-se que a meta se encontra anualizada, apresentado o ponto de partida (0,00%) e o patamar que se deseja alcançar (19,50%), quantificando e comunicando adequadamente a transformação da realidade almejada a cada ano (títulos da terra efetivamente emitidos), conforme definição do atributo no Manual Técnico do Plano Plurianual do Governo Federal 2020-2023 (p. 48).

A meta é apresentada de forma regionalizada (Sul, Sudeste, Norte, Nordeste e Centro-Oeste), com a identificação do patamar que se deseja atingir em cada uma dessas macrorregiões.

Segundo as informações do Siop, a execução da meta ocorre de forma articulada entre União e governos estaduais e municipais. Em 2021 foi instituído o Programa Titula Brasil com o objetivo de tornar mais eficaz a política pública de titulação nos projetos de reforma agrária do Incra ou terras públicas federais passíveis de regularização fundiária sob domínio da União ou da Autarquia.

Em relação ao resultado intermediário 0187, destaca-se que o valor apurado em 2021 foi zero, devido à insuficiência de equipe do Incra na região e os recursos humanos existentes alocados nas ações de emissão de documentos titulatários em glebas públicas já arrecadadas. Como providência para superação da restrição, o Incra informou que seria apresentado, durante o exercício de 2022, um plano de monitoramento da ação com metas específicas a serem cumpridas por cada Superintendência Regional.

O número de vistorias anuais de supervisão ocupacional com geração de laudos foi de 58.047, superando a meta prevista para o resultado intermediário 0188. A escolha da supervisão ocupacional como meta tem coerência com o programa de regularização fundiária pois é uma das etapas executadas no processo de titulação em assentamentos da reforma agrária. De acordo com as informações do Siop, o resultado satisfatório reflete a priorização dada pela Autarquia para emissão de título no exercício de 2021, como efeito das parcerias institucionais estabelecidas pelo Incra para esta ação, em especial por meio de TEDs com Universidades e Institutos Federais e ACTs com municípios no Programa Titula Brasil e com planejamento e monitoramento constante pela Direção do Incra junto às Superintendências Regionais.

No resultado intermediário 0189 a meta prevista para 2021 era 25.000, tendo sido apurado o quantitativo de 120.946 títulos dominiais provisórios (CCU) e definitivos (TD e CDRU) emitidos em assentamentos da reforma.

Quanto ao resultado intermediário 0190, foram entregues 18.580 títulos provisórios e definitivos de propriedade no domínio privado e a meta prevista era de 25.000 unidades/ano. Verificou-se que a meta regional não se coaduna com a realidade. Houve um superdimensionamento na definição das metas de titulação para as regiões Sul, Sudeste e Centro Oeste daí o não cumprimento nessas regiões, mesmo tendo sido cumprida e superada a meta para a região Nordeste, devendo o Incra realizar gestão junto às instâncias competentes para a correção da meta regionalizada.

Conclusão

Com base na análise realizada de acordo com a metodologia constante na introdução a este capítulo, não foram encontradas evidências suficientes para rejeitar a qualidade ou a confiabilidade da meta definida para o Programa 1040 – Governança Fundiária, cabendo pontuar que a rápida evolução para o alcance da meta em 2021 se deu em razão da mesma ter sido tratada como meta prioritária do Governo Federal e do Incra nos últimos dois anos, com grandes avanços em tecnologia e comprometimento do corpo técnico e da alta direção da autarquia.

Desempenho das metas em 2021

Em 2021 o desempenho da meta foi superior ao previsto. Foram emitidos 139.526 documentos titulatários, sendo 120.946 referentes a Projetos de Assentamento e 18.580 da titulação de Regularização Fundiária. No Plano Plurianual (PPA) foi estabelecida para o indicador - Índice de Regularização Fundiária a meta de alcance de 9,75% e o índice obtido foi de 13,60% considerando o número de 139.526 documentos titulatários emitidos e 24,24%, considerando o total de 248.638 títulos emitidos cumulativamente entre os anos de 2020 e 2021, em relação a demanda estimada de 1.025.875 de processos.

Cumprir destacar que, para o cálculo do iFR, são considerados os títulos provisórios e definitivos de regularização fundiária e de projetos de assentamento, sendo que, dos 248.638 documentos titulatórios emitidos em 2020 e 2021, 45.971 foram títulos definitivos e 202.667 foram títulos provisórios (CRO para Regularização Fundiária e CCU para Reforma Agrária).

De acordo com os dados incluídos no Siop, esse resultado foi alcançado por meio de um esforço conjunto entre o Incra/Sede e as Superintendências Regionais (SR), incluindo estratégia de normatização, orientações, reuniões de trabalho (principalmente remotas), capacitação, apoio operacional, planejamento integrado e constituição de equipes de trabalho. Como limitações existentes, foram destacadas as dificuldades inerentes à pandemia de Covid-19 que limitaram as atividades de campo nos Projetos de Assentamentos e a redução do quadro de servidores do Incra por aposentadorias, tanto no Incra/Sede como nas SR, situação que vem se agravando consideravelmente nos últimos anos, com perspectiva de piorar em curto prazo se não houver concurso público. Outra restrição indicada foi relativa ao orçamento, em termos de valores disponibilizados e atrasos na liberação.

Ainda em 2021, buscando tornar mais eficaz a política pública de titulação, foi instituído o Programa Titula Brasil, com objetivo de aumentar a capacidade operacional do Incra na execução das políticas tendo o apoio dos municípios por meio de Núcleos Municipais de Regularização Fundiária (NMRF), uma parceria operacionalizada mediante Acordos de Cooperação Técnica entre o Incra e as Prefeituras. Outra ação realizada pelo Incra foi o lançamento da Plataforma de Governança Territorial (PGT), que faz parte da transformação digital que vem para modernizar e agilizar a prestação de serviços do Incra ao cidadão, proporcionando ambiente necessário para a aceleração da titulação no exercício 2022 e seguintes.

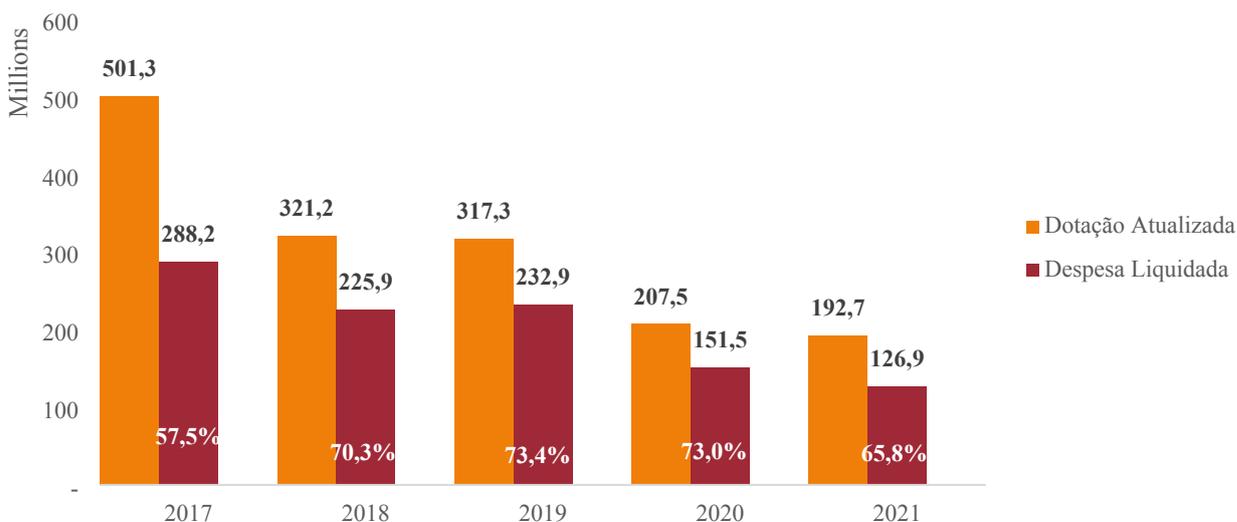
Outras informações relevantes

No âmbito do TCU foi iniciada em 2021 a Produção de Conhecimento (TC 036.767/2021-2) para o acompanhamento do desenvolvimento da Plataforma de Governança Territorial, escopo de contrato firmado pela Autarquia com o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), com vistas ao desenvolvimento de soluções tecnológicas para assegurar mais agilidade e confiabilidade no processo de emissão de títulos de domínio pelo Incra.

3.3.10. Programa Finalístico 1041 – Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade

O objetivo do programa, de responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente, é fortalecer a conservação, o uso sustentável e a repartição de benefícios do uso da Biodiversidade e dos Recursos Naturais, de forma a combater e reverter as suas perdas e a redução dos serviços ecossistêmicos, por meio de políticas públicas integradoras. Para medir o alcance do objetivo do programa foi determinada a meta de desenvolver estratégias e instrumentos de gestão para conservação, monitoramento, recuperação, uso sustentável e repartição de benefícios da biodiversidade.

Este programa só passou a existir a partir do exercício de 2020, inclusive, por força da Lei 13.971/2019, de 27/12/2019, que instituiu o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. Antes, no Plano Plurianual do ciclo de gestão 2016-2019, a Política de Biodiversidade constava do Programa 2078 - Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade, coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente, especialmente pela Secretaria de Biodiversidade. Para o ciclo 2020-2023 a temática passou a ser abordada no Programa Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade dos Recursos Naturais. O termo “Recursos Naturais” foi incluído ao nome do Programa, com a finalidade de ampliar o escopo de atuação, incluindo-se a agenda de licenciamento e fiscalização.

Execução orçamentária dos últimos cinco anos


Fonte: Siop. Filtro: Programa 1041 – Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade e dos recursos naturais (2020-2021), e Programa 2078 – Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade (2017-2019). Valores reais.

Execução orçamentária do programa em 2021

Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
159	193	189	127	127

Fonte: Siop. Dados dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Análise das metas

O programa tem o Objetivo 1227 - Fortalecer a conservação, o uso sustentável e a repartição de benefícios do uso da Biodiversidade e dos Recursos Naturais, de forma a combater e reverter as suas perdas e a redução dos serviços ecossistêmicos, por meio de políticas públicas integradoras. A Meta, não quantificável, consiste na 052D - Estratégias e instrumentos de gestão desenvolvidos para conservação, monitoramento, recuperação, uso sustentável e repartição de benefícios da biodiversidade. Além disso o programa contempla indicadores e resultados intermediários, dentre os quais três foram selecionados para análise, conforme metodologia informada no item 3.3 deste relatório. A meta do objetivo e os resultados intermediários selecionados estão detalhados na tabela a seguir:

Metas Selecionadas para Análise

Descrição da Meta do Objetivo	Unidade de Medida	Meta prevista para 2021	Meta prevista para o quadriênio 2020-2023	Resultado alcançado em 2021	Há variações significativas entre o previsto para 2021 e o resultado efetivo?
052D - Estratégias e instrumentos de gestão desenvolvidos para conservação, monitoramento, recuperação, uso sustentável e repartição de benefícios da biodiversidade.	-	-	-	-	-
Descrição do Resultado Intermediário	Unidade de Medida	Resultado intermed. previsto para 2021	Resultado intermed. previsto para 2020-2023	Resultado alcançado em 2021	Há variações significativas entre o previsto para 2021 e o resultado efetivo?
0263 - Monitoramento da gestão das Unidades de Conservação	Número de Unidades de Conservação	630	700	645	Não
0265 - Estratégias e instrumentos para a conservação e o uso sustentável da biodiversidade brasileira e para o controle de espécies exóticas invasoras elaboradas	Número de estratégias, iniciativas e instrumentos	12	22	13	Não

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas do Presidente da República 2021 e de informações prestadas pelos órgãos/entidades responsáveis pelas metas.

Confiabilidade

A Meta 052D não é quantificável. Sua avaliação depende de uma cesta de resultados intermediários, bem diversos entre si, variando desde número de cursos e número de estratégias, iniciativas e instrumentos até percentual de espécies ameaçadas de extinção objeto de Planos de Ação de conservação. Todos esses dependem de uma variada rede de mensuração de resultados.

Desse modo, verifica-se que, neste momento, não existe um Indicador que possa retratar e permitir o monitoramento da meta do objetivo do programa. O que afeta também sua qualidade, mormente nas características de ser específico, mensurável e apropriado.

A observação acima se aplica em maior ou menor grau não só à Meta do programa quanto a seu Indicador e seus resultados intermediários. Segundo informações do MMA tentou-se chegar a uma meta quantitativa, e não se conseguiu. Daí decorreu o grande número de Resultados Intermediários. Segundo o referido Ministério, a ação quanto à Biodiversidade envolve vários aspectos, embora com uma só resultante. Haveria problemas se se fechasse um aspecto específico, e assim as próprias características do Programa dificultam a criação de um Indicador que sintetize tudo. O MMA informou que pretende aperfeiçoar essa questão no novo PPA, a vigorar a partir de 2024.

Qualidade

O programa 1041 tem seu único objetivo avaliado por apenas uma Meta. A Meta consiste na 052D - Estratégias e instrumentos de gestão desenvolvidos para conservação, monitoramento, recuperação, uso sustentável e repartição de benefícios da biodiversidade. Trata-se de Meta não quantificável, e que portanto sofre de deficiências por não ser específica (tem muitos propósitos, somente interrelacionados); não ser mensurável; não ser apropriada (pois pouco orienta a ação e pouco possibilita um rápido entendimento do estado em que o atingimento do objetivo se encontra); não ser realista (pouco se pode na prática afirmar sobre seu realismo); nem ter um tempo determinado para cumprimento (por se constituir mais em atividade normal do Poder Público na área ambiental, sem tempo determinado). Assim, até o momento, a meta carece de características de mensurabilidade e especificidade para avaliação de sua qualidade.

Com relação aos resultados intermediários previstos, cada resultado foi avaliado individualmente e os resultados fornecidos no Espelho do Monitoramento. Em breve suma, pode-se observar o seguinte:

RI 0263 - Monitoramento da gestão das Unidades de Conservação

O Indicador se refere ao número de Unidades de Conservação monitoradas por ferramentas de avaliação de efetividade de gestão. Teve seu valor apurado com base nos dados coletados pelas ferramentas Sistema de Análise e Monitoramento da Gestão (SAMGe) no período de 01 de janeiro a 31 de dezembro de 2021.

O Indicador tal como se encontra redigido torna-se pouco claro, sem definir se se trata de um só sistema ou de vários, nem esclarecer a natureza do sistema SAMGe, o que concerne à qualidade do Resultado Intermediário, por afetar suas características de ser específico e apropriado. O que por sua vez reduz o significado do Indicador para o público consulente.

RI 0265 - Estratégias e instrumentos para a conservação e o uso sustentável da biodiversidade brasileira e para o controle de espécies exóticas invasoras elaboradas

O Indicador consiste na enumeração de ações que têm naturezas muito diversas. Inclui, entre outras, a reinstalação da Comissão Nacional de Biodiversidade (CONABIO) e a aprovação da minuta de Lista de Espécies Ameaçadas de Extinção no âmbito da CONABIO para atualização das Listas Nacionais Oficiais; a instituição de Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) para avaliar e recomendar ações de conservação e uso sustentável para espécies pertencentes à Lista Nacional das Espécies da Fauna Brasileira Ameaçadas de Extinção - Peixes e Invertebrados Aquáticos; a publicação de lista de espécies nativas da biodiversidade de valor alimentício, para fins de comercialização *in natura* ou de seus produtos derivados; a impressão do Livro Plantas para o Futuro – Região Norte; e a impressão de material informativo para campanha contra o peixe-leão, visto tal espécie exótica poder causar grande impacto no ecossistema marinho brasileiro.

O Indicador tal como se encontra redigido consiste em simples contagem de ações diferentes, o que compromete sua qualidade, mormente as características de ser específico, mensurável e apropriado. Segundo informações do MMA este RI realmente possui características de amálgama, assim como de certa forma os demais neste Programa. Informou ainda o Ministério que há duas vertentes na ação na Biodiversidade, a conservação de espécies e o uso sustentável; e que se se fechasse em uma vertente específica haveria o problema de excluir aspectos importantes da ação programática.

Conclusão

Com base na análise realizada de acordo com a metodologia constante na introdução a este capítulo, apresentam-se os seguintes resultados:

Metas rejeitadas	Atributos rejeitados
Meta do objetivo: 052D - Estratégias e instrumentos de gestão desenvolvidos para conservação, monitoramento, recuperação, uso sustentável e repartição de benefícios da biodiversidade.	Qualidade e confiabilidade
Resultados intermediários	
1. (RI 0263) Monitoramento da gestão das Unidades de Conservação	Qualidade
2. (RI 0265) Estratégias e instrumentos para a conservação e o uso sustentável da biodiversidade brasileira e para o controle de espécies exóticas invasoras elaboradas	

Desempenho das metas em 2021

Segundo dados extraídos do Siop, a meta do objetivo informada corresponde a “Estratégias e instrumentos de gestão desenvolvidos para conservação, monitoramento, recuperação, uso sustentável e repartição de benefícios da biodiversidade.” Não há como avaliar o desempenho da meta do objetivo, pois não foi elaborada fórmula que considere as múltiplas variáveis mensuradas nos Resultados Intermediários citados no espelho do programa. Sugere-se que o Indicador seja desenvolvido, com vistas a permitir que a meta do objetivo seja quantificada e monitorada contemplando todas as variáveis necessárias para a sua representação.

3.3.11. Programa Finalístico 3001 – Energia Elétrica

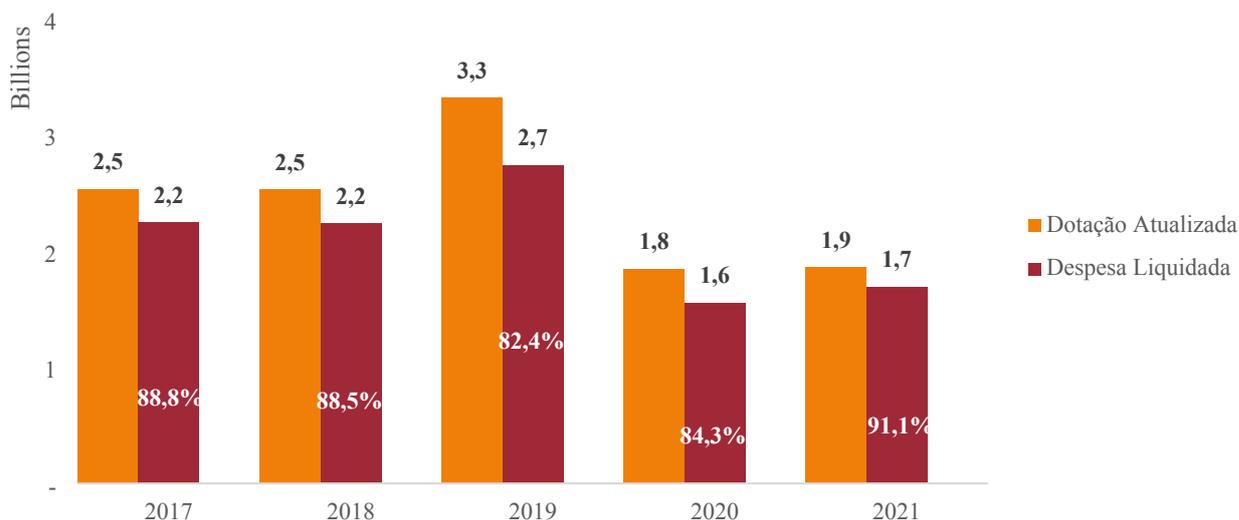
O Programa 3001 – Energia Elétrica do PPA 2020-2023 possui como diretriz (diretriz 15) ampliar o investimento privado em infraestrutura, orientado pela associação entre planejamento de longo prazo e redução da insegurança jurídica. O programa tem o objetivo (objetivo 1208) de assegurar o suprimento de energia elétrica ao mercado brasileiro em condições adequadas de qualidade e equilíbrio entre segurança e preço, de forma sustentável. A meta do objetivo (meta 0500) é manter em 100% o Índice de Expansão da Geração (IEG), calculado como sendo a razão entre a expansão da Capacidade de Geração verificada – ou seja, a expansão da oferta verificada a

partir do monitoramento dos empreendimentos de geração, obtida pela soma da capacidade de geração liberada para operação no ano – e a previsão de expansão de capacidade de geração, registrada no planejamento estratégico do Ministério de Minas e Energia para igual período.

O objetivo considera cinco resultados intermediários: segurança energética (0098); expansão da geração de energia (0099); expansão da transmissão de energia (0100); energias renováveis (0101) e universalização do acesso à energia elétrica – Programa Luz para Todos (0102). Todas as funções foram avaliadas, tendo sido priorizadas para este capítulo aquelas que, no contexto atual, são mais relevantes para o setor, conforme síntese apresentada neste tópico.

O gráfico seguinte demonstra a execução orçamentária da função 25 - Energia, referente aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, nos últimos cinco anos. Ressalta-se que a função 25 - Energia contempla outros programas relativos ao setor energético, a exemplo do Programa 2053 – Petróleo e Gás. Ademais, a maior parte dos valores apresentados são referentes a despesas correntes, pois os investimentos públicos em energia elétrica propriamente são realizados por empresas estatais, portanto, não entram nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. O gráfico e a tabela seguinte detalham a execução orçamentária da Função Energia nos últimos 5 anos e a do Programa 3001 no exercício de 2021, que é um dos vários programas da função Energia.

Execução orçamentária da Função Energia dos últimos 5 anos



Fonte: Siop, valores reais. Filtro: Função 25 – Energia, dados dos orçamentos fiscal e da seguridade social (OFSS).

Execução orçamentária do programa 3001 em 2021

				R\$ milhões
Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
137	123	121	87	87

Fonte: Siop, dados dos orçamentos fiscal e da seguridade social (OFSS).

Quanto às despesas do Orçamento de Investimentos (OI), os investimentos das estatais atuantes no setor elétrico alcançaram o montante de R\$ 6.995,489 milhões, do qual foi efetivamente realizado o valor de R\$ 4.083,789 milhões, correspondente a 58,38% do previsto. A tabela seguinte detalha a execução do Programa 3001 no exercício de 2021 das seis principais empresas estatais do setor elétrico.

Execução orçamentaria do Programa 3001 das principais empresas estatais no ano de 2021

Código Programa	Nome Programa	Nome da Empresa	Soma Aprovada Final	Soma Realizada	% Realizado
3001	Energia Elétrica	Eletrobras Termonuclear S.A. -	2.912.023.593	1.520.820.793	52,23
		Eletronuclear			
		Companhia Hidroelétrica do São	1.463.902.108	895.890.216	61,20

Francisco - Chesf				
Furnas - Centrais Elétricas S.A.	937.888.558	575.708.602	61,38	
Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras	639.971.000	523.467.969	81,80	
Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. - Eletronorte	411.363.073	298.507.715	72,57	
Companhia de Geração e Transmissão de Energia Elétrica do Sul do Brasil - CGT Eletrosul	403.344.626	225.095.521	55,81	
Total Geral 2021 (Função 25 - Subfunção 752)	6.768.492.958	4.039.490.816	59,68	

Fonte: Resposta à diligência (TC 000.562/2022-0).

Análise das metas

A meta do objetivo e as metas intermediárias selecionadas nesta análise estão detalhadas na tabela a seguir:

Metas Selecionadas para Análise

Descrição da Meta do Objetivo	Unidade de Medida	Meta prevista para 2021	Meta prevista para o quadriênio 2020-2023	Resultado alcançado em 2021	Há variações significativas entre o previsto para 2021 e o resultado efetivo? (S/N)
Meta 0500 - Manter em 100% o índice de Expansão da Geração	%	100	100	158	S (*)
Descrição do Resultado Intermediário	Unidade de Medida	Resultado intermediário previsto para 2021	Resultado intermediário previsto para o quadriênio 2020-2023	Resultado alcançado em 2021	Há variações significativas entre o previsto para 2021 e o resultado efetivo? (S/N)
RI 0099 - Expansão da Capacidade instalada de Geração de Energia Elétrica - Não Renováveis.	Megawatt	3.785,78	O espelho da prestação de contas traz a meta acumulada para cada ano => Resultado intermediário previsto é 3.785.78 MW	3.773,38	N (99,7%)
RI 0100 - Expansão da Transmissão de Energia.	Km	8.385	O espelho da prestação de contas traz a meta acumulada para cada ano => Resultado intermediário previsto é 17.682,00	7.822 (acumulado de 15.484,5)	S (93,3%- efeitos causados pela pandemia – atrasos de entregas de alguns empreendimentos)

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2021 e de resposta à(s) diligência(s) enviada(s) pelo TCU aos órgãos/entidades responsáveis pelas metas.

(*) Superação da meta explicada pela antecipação de entrada em operação de usinas eólicas na região Nordeste.

Confiabilidade

Assim como em 2020, a meta do objetivo do Programa 3001 (meta 0050) consiste em manter em 100% o índice de Expansão da Geração (IEG), ou seja, implementar toda a capacidade de geração prevista para o ano, independentemente do tipo da fonte. Nesse sentido, o governo previu um incremento total de geração acumulada de 100% do previsto no ano de 2021, do qual informou ter alcançado 158%. Foi verificada uma expansão de 7.562 MW na geração de energia elétrica centralizada e, de acordo com o Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE), a previsão da expansão da capacidade de geração em 2021 era de 4.791 MW. O resultado positivo obtido em 2021 foi explicado, principalmente, pela antecipação de usinas eólicas na região Nordeste (cerca de 2 GW além do estimado), por ações de monitoramento e coordenação realizadas pelos agentes do setor e incentivos de mercado.

Para o resultado intermediário RI 0099 - Expansão da Capacidade instalada de Geração de Energia Elétrica - Não Renováveis, a meta consiste em implementar toda a capacidade de geração prevista considerando tão somente fontes não renováveis. A previsão era de expandir

3.785,78 MW de fontes não renováveis, e o montante realmente instalado informado corresponde a 3.773,38 MW (99,7%), um desvio pouco representativo não indicativo de comprometer a meta global do quadriênio.

Para o resultado intermediário RI 0100 - Expansão da Transmissão de Energia, que representa o total da extensão de linhas de transmissão instaladas no Sistema Elétrico Brasileiro, medida em quilômetros (km), a previsão para 2021 era a implantação de 8.385 km de linhas de transmissão e a quantidade realmente instalada foi de 7.822 km (93,3%), um desvio negativo de pouco mais de 6%, justificado por atrasos na entrega de alguns empreendimentos, também pouco representativo, não indicativo de comprometer a meta global do quadriênio. Nada obstante o fato, cabe registrar que o resultado acumulado (15.485 km) frente ao previsto (17.682 km), representa um desvio da ordem de 13%, para o qual o MME deve estar atento, buscando evitar que empreendimentos críticos deixem de entrar na data prevista pelo planejamento de forma a não comprometer o resultado acumulado almejado para o horizonte do PPA.

O confronto dos valores de expansão total da transmissão com os dados fornecidos pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) atesta a conformidade da informação apresentada. Já no caso da geração, ao confrontar os dados com os da Aneel, foram observados alguns desvios. A resposta da Aneel, que traz a potência fiscalizada de todas as usinas em 31/12/2020 e 31/12/2021, por tipo de fonte, apresentou um desvio negativo em relação ao total de geração próximo de 10% (o desvio maior ocorreu na geração eólica 3.964 vs. 3.640 MW, dados do PPA e dados da Aneel respectivamente). Ressalta-se que a Aneel informou a potência fiscalizada, ao passo que o Governo apresenta a potência instalada. Assim, mesmo considerando possíveis incompatibilidades entre potência fiscalizada e potência instalada, é possível notar que a diferença acabou sendo inferior a 10%, mostrando-se razoável a confiabilidade da informação prestada pelo gestor do Programa 3001.

Desse modo, conclui-se que não foram identificadas falhas ou distorções relevantes quanto à confiabilidade da meta e dos resultados intermediários analisados.

Sob a ótica do atendimento eletroenergético, o ano de 2021 foi impactado de maneira relevante pela escassez hídrica verificada no período, com a predominância dos piores cenários de aflúncias observados em 91 anos do histórico, resultando, portanto, em volumes pouco expressivos de água que chegaram aos reservatórios das usinas hidrelétricas. Para o enfrentamento das condições adversas, durante o ano de 2021, o Governo afirma que houve a execução de ações adicionais para garantir a segurança do fornecimento, das quais se destacam: acionamento de geração termelétrica adicional; importação de energia da Argentina e do Uruguai; flexibilizações de restrições hidráulicas; flexibilização dos limites de intercâmbios entre regiões; antecipação de obras de geração e transmissão; uso racional de energia elétrica pela população a partir das campanhas de conscientização e de incentivos; implantação do programa de incentivo à redução voluntária do consumo de energia elétrica para consumidores regulados; patamar específico da Bandeira Tarifária, intitulado “Escassez Hídrica” e, diretrizes específicas relativas à geração de usinas termelétricas.

Cabe registrar que o TCU, no âmbito do TC 016.319/2021-4, que trata do acompanhamento das ações relativas ao atendimento energético do Sistema Interligado Nacional (SIN) diante do cenário hidrológico desfavorável, analisou o risco de desabastecimento no setor elétrico, bem como a existência de plano estratégico de contingência voltado para a mitigação de tal risco e de suas consequências.

Verificou-se, de acordo com dados do Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), em 10/11/2021, que os armazenamentos dos reservatórios equivalentes dos subsistemas do SIN encontravam-se baixos, destacadamente o do subsistema Sudeste/Centro-Oeste, responsável por

cerca de 70% da produção de energia elétrica nacional, o qual finalizou o mês de março de 2021 com 35,3% e, em 10/11/2021, estava com apenas 18,53%. À época da fiscalização, concluiu-se que existia risco de a crise hidroenergética se estender para os anos seguintes, em especial para 2022, em razão da expectativa de que o volume dos reservatórios ao final do período úmido de 2021/2022 ficasse próximo ou abaixo dos níveis verificados em 2021. O Ministro Relator Benjamin Zymler autorizou a oitiva do CMSE e do MME. O cenário desfavorável reverteu-se e, atualmente, o relatório de fiscalização aguarda análise pela Corte de Contas.

Qualidade

Não foram identificadas falhas ou distorções relevantes quanto à qualidade da meta do objetivo (meta 0050). No entanto, registra-se que, embora apropriada do ponto de vista de alcance do objetivo, não atende todas as características do atributo “especificidade”, por não expressar claramente o que deve ser alcançado. A meta informa apenas um percentual para alcance no quadriênio, não indicando objetivamente o valor alvo para expansão da geração. Em outras palavras, informa-se que se quer cumprir “100%” do índice, sem indicar um dado mensurável, qual seja o quantitativo de MW. Contudo, considerando que o indicador utiliza a previsão de expansão de capacidade de geração registrada no Plano Decenal de Energia (PDE) do Ministério de Minas e Energia para o período, é possível obter a informação de forma indireta.

Quanto aos resultados intermediários analisados, que indicam valor em MW e em km, respectivamente, não foram identificadas falhas ou distorções relevantes que afetem a qualidade dos resultados informados.

Cabe registrar que, em resposta ao ofício de requisição expedido, o MME informou que em vista da pandemia do novo coronavírus e seu impacto sobre a ação governamental, a meta originalmente estabelecida para o resultado intermediário RI 0102 – Universalização do Acesso à Energia Elétrica – Programa Luz para Todos, para o quadriênio 2020-2023 se revelou irrealista, ou seja, não alcançável no período previsto a custo razoável e considerando o histórico de realização e as restrições existentes. Assim, o órgão informou que, com vistas a não deixar uma parcela da população desassistida, será realizada uma avaliação sobre a necessidade de prorrogação deste programa de eletrificação rural.

Conclusão

Com base na análise realizada de acordo com a metodologia constante na introdução a este capítulo, é possível apresentar o seguinte resultado: não foram encontradas evidências suficientes para rejeitar a qualidade ou a confiabilidade da meta do objetivo do Programa 3001 (meta 0050), bem como dos resultados intermediários RI 0099, RI 0100.

Desempenho das metas em 2021

Levando em consideração os dados acima apresentados, é possível reconhecer um desempenho adequado da meta do objetivo e dos resultados intermediários.

Cabe notar que, para a meta do objetivo, o governo previu um incremento total de geração no ano de 2021 de 4.791 MW, e foi verificada uma expansão de 7.562 MW na geração de energia elétrica centralizada, índice bem acima do previsto, explicado, principalmente, pela antecipação cerca de 2 GW de capacidade instalada de usinas eólicas na região Nordeste, além do estimado.

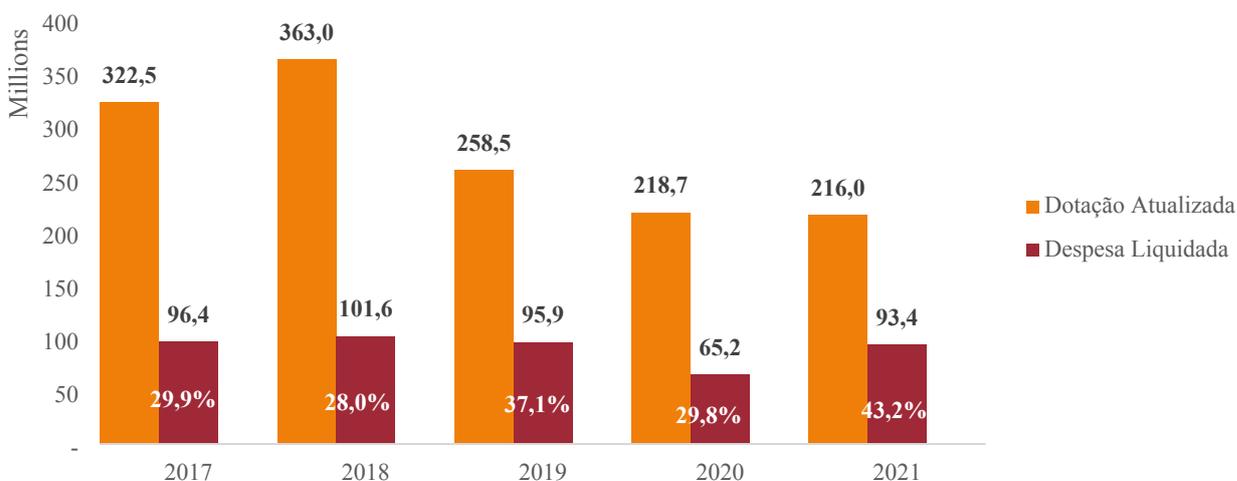
3.3.12. Programa Finalístico 3004 – Aviação Civil

O Programa Aviação Civil tem como diretriz a ampliação do investimento privado em infraestrutura, orientado pela associação entre planejamento de longo prazo e redução da

insegurança jurídica, dentro de um contexto de restrição fiscal para investimentos diretos e grande número de demandas regionais a serem atendidas.

O programa é fortemente apoiado pelo Programa de Parcerias de Investimentos por meio de uma política voltada para as concessões aeroportuárias e redução do papel do Estado através do reposicionamento do papel da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) na gestão dos grandes aeroportos brasileiros, e possui articulação subnacional por meio da reforma de aeroportos regionais com uso de recursos do Fundo Nacional de Aviação Civil (Fnac) – os quais, por sua vez, são alimentados pelas contribuições ao sistema devidas pelas concessionárias de aeroportos.

Execução orçamentária dos últimos 5 anos



Fonte: Siop, valores reais.

Obs.: Para os anos 2017-2019 foi utilizado o Programa 2017 – Aviação Civil para fins de comparação da série histórica, tendo em vista que o Programa 3004 só consta no orçamento a partir do ano de 2020.

Execução orçamentária do programa em 2021

R\$ milhões				
Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
178	216	209	93	93

Fonte: Siop, dados dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Análise das metas

O Programa 3004 - Aviação Civil possui como objetivo incrementar a eficiência, a segurança e a qualidade da aviação civil. Para o atingimento deste objetivo está endereçada a meta 0512 - Melhorar o nível do Indicador de Desenvolvimento da Aviação Civil, passando de 0,55 para 0,68, cuja análise dos resultados obtidos consta a seguir:

Meta Selecionada para Análise

Objetivo 1211 - Incrementar a eficiência, a segurança e a qualidade da aviação civil					
Descrição da Meta do Objetivo	Unidade de Medida	Meta prevista para 2021	Meta prevista para o quadriênio 2020-2023	Resultado alcançado em 2021	Há variações significativas entre o previsto para 2021 e o resultado efetivo? (S/N)

0512 - Melhorar o nível do Indicador de Desenvolvimento da Aviação Civil, passando de 0,55 para 0,68.	--	0,66	0,68	0,49	Sim
Descrição do Resultado Intermediário	Unidade de Medida	Resultado intermediário previsto para 2021	Resultado intermediário previsto para o quadriênio 2020-2023	Resultado alcançado em 2021	Há variações significativas entre o previsto para 2021 e o resultado efetivo? (S/N)
0002 - Concessões aeroportuárias realizadas	Unidade	22	38	22	Não
0003 - Aeroportos reformados	Unidade	6	32	10	Não

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas do Presidente da República 2021 e de resposta à(s) diligência(s) enviada(s) pelo TCU aos órgãos/entidades responsáveis pelas metas.

Confiabilidade

O Indicador de Desenvolvimento da Aviação Civil (IDAC), utilizado como parâmetro para aferição da meta estipulada, é um indicador composto por 3 subíndices: Índice de Desenvolvimento da Rede Aeroportuária – IDRA (50%) , Índice de Satisfação Geral dos passageiros – ISGP (30%), e Índice de Segurança da Aviação Civil – ISAC (20%).

Detectou-se a presença de pequenas correções oriundas de inconsistências no cálculo do IDRA relacionadas a mudança de código ICAO de alguns aeroportos e inclusão de novos aeroportos anteriormente ausentes, mas que, de forma objetiva, após recálculo, não apresentaram distorção relevante em relação à meta anteriormente calculada.

Verificou-se também que as fontes dos dados são públicas e divulgadas essencialmente pelo Cenipa, Anac e SAC/MInfra, e contêm memória de cálculo que permitem a rastreabilidade dos valores envolvidos. Não foi verificada manipulação das métricas utilizadas, considerando principalmente que o peso de cada subíndice foi mantido constante nos anos anteriores e não houve mudança intencional de metodologia para medição do IDAC.

Qualidade

Relativamente à sua adequação, o IDAC destaca-se por reunir em um único indicador as dimensões de competitividade (IDRA), segurança (ISAC) e provimento de infraestrutura (ISGP).

Em termos de realismo quanto ao atingimento da meta, vale observar que os dois primeiros anos de aferição foram impactados em razão da Covid-19, sendo a Aviação Civil um dos setores mais afetados, relativamente ao transporte de passageiros. Tal fator contribuiu negativamente no subíndice de maior peso, impactando os aspectos relacionados à conectividade e acessibilidade.

Apesar dos níveis de voo totais em 2021 ainda se situarem abaixo do patamar pré-covid, alguns estudos internacionais já apontam para a retomada daquele patamar até 2023. Quando considerados os demais programas relacionados à 7ª rodada de concessões aeroportuárias, às relicitações dos aeroportos de São Gonçalo do Amarante/RN e de Viracopos/SP, bem como a possibilidade da realização da Parceria público-Privada (PPP) de Aeroportos da Região Amazônica e da possibilidade de relicitação do Aeroporto do Galeão e da concessão do Aeroporto Santos Dumont até o final de 2023, entende-se não ser recomendável a revisão da meta estabelecida até o final do quadriênio, dadas as possibilidades de alcance dos resultados ainda nos últimos dois anos do PPA.

Conclusão

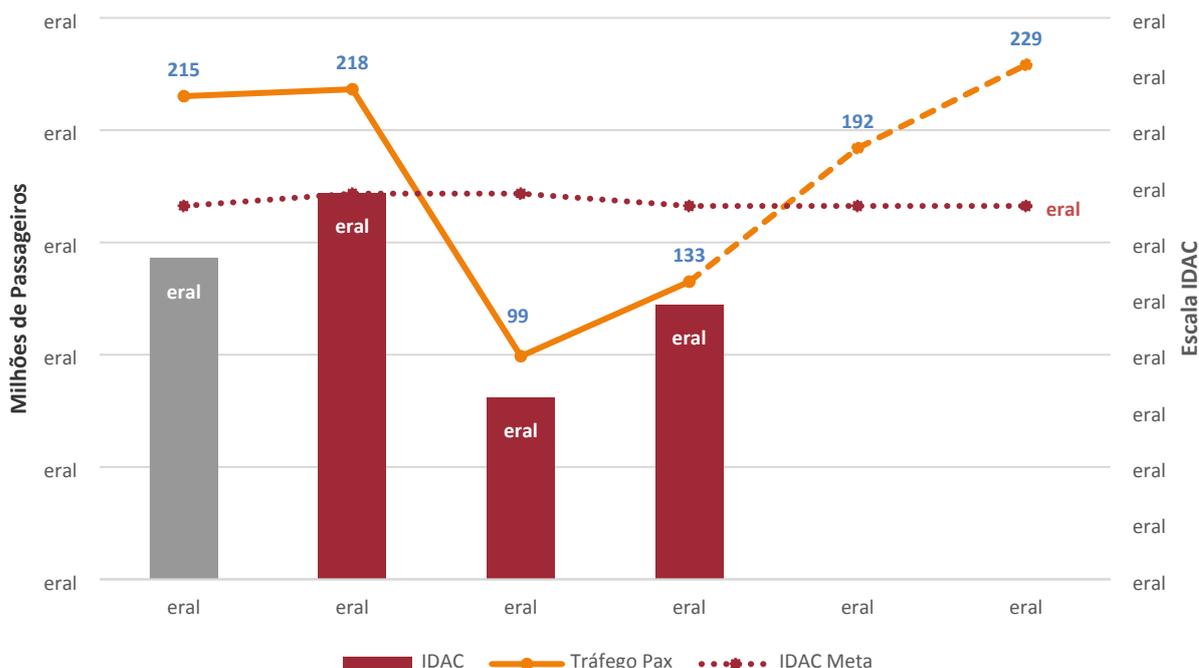
Quanto à Meta 0512 não foram encontradas evidências suficientes para rejeitar a qualidade ou a confiabilidade.

Desempenho das metas em 2021

O valor obtido para o IDAC em 2021 (0,49) está cerca de 25% abaixo do esperado (0,66), contudo avançando cerca de 50% em relação a 2020 – que também se mostrou aquém da meta naquele ano, conforme análise das Contas de Governo 2020.

O IDAC pode assumir valores entre 0 e 1, e, conforme análise realizada abaixo, o indicador apresentou forte correlação com o volume processado de passageiros, mostrando tendência de recuperação aos níveis pré-pandemia, e, conseqüentemente, possibilidade de atingimento da meta até o final de 2023:

Evolução do IDAC e Passageiros Transportados



Fonte: elaboração própria, a partir de dados fornecidos pelo MInfra (IDAC), Anac (passageiros transportados) e IATA (estimativas de recuperação de tráfego para 2022-2023).

Outras informações relevantes

Vários processos de desestatização que impactam diretamente a meta estipulada até o final do quadriênio estão sendo analisados atualmente na Corte. Entre eles pode-se mencionar a 7ª rodada de concessões aeroportuárias, que está em análise no TCU, estando previsto o leilão para ocorrer no início do segundo semestre de 2022.

Essa rodada adicionará quinze aeroportos sob gestão privada à malha aérea, com ganhos estimados expressivos em termos de conectividade, satisfação dos passageiros e segurança, os quais estão diretamente relacionados aos resultados a serem atingidos propostos na Meta 0512.

3.3.13. Programa Finalístico 3006 – Transporte Terrestre e Trânsito

O Programa 3006 - Transporte Terrestre e Trânsito foi organizado com a finalidade de fazer frente aos desafios enfrentados pelo setor, que podem ser resumidos na necessidade de ampliar a cobertura dos modais ferroviários e rodoviários para compatibilizá-los à crescente demanda de cargas e de passageiros, visando também proporcionar a segurança do transporte, sem perder de vista o princípio da eficiência.

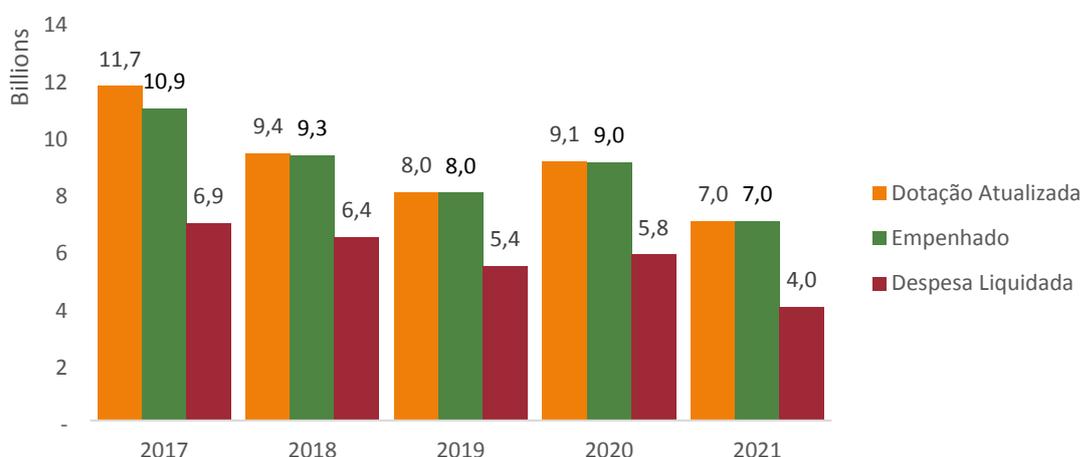
Para enfrentar os desafios do setor, o programa foi alicerçado em quatro pilares principais: a cobertura da malha, a capacidade das rodovias e ferrovias, a eficiência e a segurança do transporte terrestre e do trânsito.

Nessa perspectiva, realizar obras de construção e de adequação de capacidade apresentará como benefício o aumento da capacidade de tráfego e a promoção do desenvolvimento, gerando, desse modo, a redução dos custos operacionais referentes ao transporte de cargas e passageiros, contribuindo assim diretamente para um melhor desempenho logístico. Além de investimentos por parte do poder público, é necessário realizar concessões e parcerias público privadas de obras públicas à iniciativa privada para aumentar os investimentos em infraestrutura.

A responsabilidade do Ministério de Infraestrutura (Minfra), no pilar trânsito, restringe-se a desenvolver programas, projetos e sistemas de âmbito nacional orientados à educação e à segurança no trânsito, como também apoiar órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Trânsito no cumprimento de suas atribuições.

Para viabilizar a execução das estratégias contempladas, o Programa Transporte Terrestre e Trânsito obteve em 2021 dotação atualizada (referente aos orçamentos fiscal e da seguridade social) de R\$ 8,364 bilhões, dos quais foram liquidados R\$ 4,769 bilhões, o que representa 57,01 % da dotação atualizada. O gráfico demonstra a execução orçamentária do Programa 3006 – Transporte Terrestre e Segurança. (item 29)

Execução Orçamentária do programa Transporte Terrestre em 2017-2021



Fonte: Siop, valores reais. Filtro: Programa 2087 – Transporte Terrestre (de 2017 a 2019) e Programa 3006 – Transporte Terrestre e Trânsito (em 2020 e 2021).

Execução orçamentária do programa em 2021

Dotação Inicial	Dotação	Empenhado	Liquidado	Pago
5.409	6.971	6.969	3.975	3.961

Fonte: Siop.

Análise das metas

Foram selecionados para avaliação sete metas, em sentido amplo, sendo uma meta de objetivo e seis de resultados intermediários listadas a seguir.

O programa finalístico em exame possui um único objetivo, o 1235 – Promover a eficiência do sistema de transporte terrestre e trânsito, ao qual está vinculada uma única meta. O programa tem ainda um único indicador, qual seja, o IESTTT, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Meta 052B - Melhorar o nível do Indicador de Eficiência do Sistema de Transporte Terrestre e Trânsito – IESTTT, passando 1,59 para 8,00.

Unidade de medida	Valor de Referência – PPA		Metas Previstas				Resultado alcançado em 2021	Há variações significativas entre o resultado efetivo para 2021 e o resultado alcançado?
	Data	Índice	2020	2021	2022	2023		
Pontos	9/6/2019	1,59	2,01	4,00	6,00	8,00	5,63	Sim, superou em 40,75% a meta prevista

Fonte: Elaboração própria a partir “Mapeamento dos Programas Integrantes da Lei Orçamentária de 2021.”

Para assistir ao alcance de tal objetivo e meta, alguns resultados intermediários foram pactuados no Programa de Transporte Terrestre e Trânsito do PPA 2020-2023, os quais estão detalhados, em seguida, na tabela seguinte:

Metas Seleccionadas para Análise

Descrição da Meta do Objetivo	Indicador	Unidade de Medida	Meta prevista para 2021		Resultado alcançado em 2021	Há variações significativas entre o previsto para 2021 e o resultado efetivo? (S/N)*	
			Meta prevista para o quadriênio 2020-2023	Resultado alcançado em 2021			
Meta 052B - Melhorar o nível do Indicador de Eficiência do Sistema de Transporte Terrestre e Trânsito – IESTTT, passando 1,59 para 8,00	Indicador de Eficiência do Sistema de Transporte Terrestre e Trânsito – IESTTT	Pontos	4,00	8,00	5,63	Sim, superou em 40,75% a meta prevista	
Descrição do Resultado Intermediário	Indicador	Unidade de Medida	Valor de Referência **		Meta prevista para 2021 *	Resultado alcançado em 2021	Há variações significativas entre o previsto para 2021 e o resultado efetivo?
			Data	Linha Base			
0007 - Concessões rodoviárias realizadas	Quilometro de rodovias concedido	km	1/1/2020	0,00	3.118,67	2,845,50	Sim, negativamente
0008 - Concessões ferroviárias realizadas	Quilometro de ferrovia concedido	km	1/1/2020	0,00	537,00	537,00	Não
0009 - Construção ou adequação de rodovias	Construção ou Adequação de Quilometro de rodovia realizado por ano	km	1/1/2020	0,00	348,49	413,40	Sim, positivamente
0010 - Manutenção de rodovias	Taxa de Cobertura Conservacional rodoviária	%	1/1/2020	88,00	90,00	94,24	Sim, positivamente
0011 - Construção de ferrovias	Quilometro de ferrovia construído por ano	km	1/1/2020	0,00	68,81	73,00	Sim, positivamente
0304 - Adequações ferroviárias	Quantidade de adequações ferroviárias realizadas por ano	unidade	1/1/2020	0,00	1,00	1,00	Não

Fonte: Elaboração própria a partir “Mapeamento dos Programas Integrantes da Lei Orçamentária de 2021”

Nota: * Metas não cumulativas, isto é, o valor discriminado refere-se à quantidade a ser alcançada ao final do exercício de cada exercício

** Valor de referência: Consiste no valor assumido pelo indicador em um momento anterior ao início de execução do Plano. O Índice de Referência corresponde à linha de base do indicador, servindo para acompanhar a evolução desse indicador ao longo do tempo.

As análises foram efetivadas a partir de informações obtidas no Siop e nas respostas às diligências encaminhadas ao Departamento Nacional de Infraestrutura e de Transporte (DNIT) e à Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT), órgãos responsáveis pela coleta, controle e disponibilização dos dados referentes ao alcance das metas estabelecidas no PPA -2020-2021 - Programa Temático 3006.

Para tanto, tomou-se por base a legislação pertinente (Lei 13.971/2019, Decreto 10.321/2020 e Portaria 5.806 de 14/5/2021 publicada pelo Ministério da Economia), e o disposto em elementos obtidos por meio de consulta em documentos públicos, a exemplo das publicações Manual Técnico do PPA 2020-2023, Manual de Indicadores do PPA 2020-2023 e Guia Siop de Monitoramento do PPA 2020-2023, publicados pelo Ministério da Economia, e em relatórios divulgados pelo Banco Mundial, pela Confederação Nacional do Transporte - CNT, pela escola *International Institute for Management Development* (IMD) e pelo Fórum Econômico Mundial.

A análise realizada neste trabalho adotou como parâmetro a Portaria Segecex 33/2010, conforme metodologia descrita na introdução deste capítulo.

Confiabilidade

Quanto ao aspecto da confiabilidade dos dados, uma meta foi refutada pelas análises, conforme demonstrado na tabela seguinte:

Resumo da análise – Quesito: Confiabilidade

Meta rejeitada	Atributos rejeitados
Indicador 3 (subíndice) - Quilômetros de rodovias concedidos no período de análise	Confiabilidade

Fonte: Elaboração própria.

Tal meta está relacionada ao Indicador 3 (subíndice) - Quilômetros de rodovias concedidos no período de 2021 que compõe o Indicador de Eficiência do Sistema de Transporte Terrestre e Trânsito – IESTTT.

Há indícios de uma possível inconsistência na apuração desse indicador, o que, conseqüentemente, impactará o resultado do IESTTT. Constatou-se que, na avaliação do IESTTT, há a indicação de que a data de assinatura do contrato é o fator que determina se a capacidade da rodovia entrará na contagem do Indicador 3 (subíndice) - Quilômetros de rodovias concedidos no período de análise (extensão da malha, em km, concedido à iniciativa privada). Ocorre que, o Minfra considera, como resultado alcançado, o quantitativo de 2.486,00 km de rodovias concedidas no período de 2021.

Questionado a esse respeito, o Minfra explicou que, para prever os prováveis resultados para os anos do PPA 2020-2023 do subíndice 3 (RI007), considerou a série histórica de leilões realizados, sendo assim seria equivocado utilizar como critério a data de assinatura do contrato, para computar o índice 3.

Entretanto, verificou-se que, no caso da série histórica de 2013 (912,50 km), foram computadas as concessões da BR-101/ES/BA (474,9 km) e da BR-050/GO/MG Rodovias (436,6), apesar de o leilão da concessão da BR-101/ES/BA ter ocorrido em 18/1/2012. De igual modo, a concessão da BR-163/MS não foi considerada na série histórica do período de 2013, embora o leilão tenha ocorrido em 17/12/2013. Portanto, o entendimento apresentado pelo Minfra não se mostra aderente aos dados apurados das séries históricas do Indicador 3.

Por fim, para os demais indicadores analisados, não foram observadas falhas ou distorções relevantes quanto ao atributo da confiabilidade da meta do objetivo (e subíndices) e dos resultados intermediários.

Qualidade

No que se refere ao quesito qualidade, duas metas foram rejeitadas pelas análises:

Resumo da análise – Quesito: Qualidade

Metas rejeitadas	Atributos rejeitados
Indicador 4 - Carga transportada no modal ferroviário por km	Qualidade
Indicador 12 - Índice de conflitos ferroviários	

solucionados	
--------------	--

Fonte: Elaboração própria.

Verificou-se, levando em conta as informações prestadas pelos gestores para a elaboração da presente análise, que o Indicador 4 - Carga transportada no modal ferroviário por km não está perfeitamente alinhado com o objetivo do Programa 3006, carecendo de aprimoramento, em especial no que diz respeito à característica adequação (Apropriada) indicada na metodologia *Smart*, em prejuízo ao atributo **qualidade**.

Quanto a esse aspecto, pondera-se que embora seja possível estabelecer uma correlação entre os resultados do indicador 4 com o objetivo do Programa 3006, qual seja “1235 - Promover a eficiência do sistema de transporte terrestre”, visto ser possível presumir que um aumento da eficiência do sistema ferroviário reflete-se em um aumento da carga transportada nesse modal, tal correlação pode variar substancialmente em razão de alterações na demanda dos produtos transportados, acarretando distorções no valor apurado para o subíndice, e conseqüentemente no IESTTT, o que pode induzir conclusões equivocadas a respeito do setor avaliado.

De modo semelhante, o Indicador 12 - Índice de conflitos ferroviários solucionados não atende satisfatoriamente os requisitos da característica adequação, pois não reflete de maneira precisa os esforços despendidos para medir a consecução de seu objetivo principal (% de conflitos ferroviários urbanos solucionados), comprometendo, por decorrência, a precisão do IESTTT, em prejuízo ao atributo **qualidade**. Há que se destacar, inclusive, que, considerando os esclarecimentos prestados pelo DNIT, ficou demonstrada a necessidade de ajustes do subíndice 12.

Ainda quanto ao atributo qualidade, verificou-se que os subíndices 7 e 14 não estão em perfeita harmonia com a metodologia *Smart* aprovada pela Portaria Segecex 33/2010, especialmente no que diz respeito à característica mensurabilidade, pois emprega-se, para mensurar tais subíndice, dados do exercício de 2020, por haver um *delay* para a atualização desses dados anuais. De toda forma, pondera-se que tais fragilidades não são suficientes para indicar a rejeição das metas do Indicador 7 - Morte no trânsito e do Indicador 14 - Malha rodoviária não-concedida classificada entre bom e ótimo estado de conservação.

Conclusão

Com base na análise realizada de acordo com a metodologia constante na introdução a este capítulo, apresentam-se os seguintes resultados:

Metas rejeitadas	Atributos rejeitados
Meta do Objetivo: 052B – Melhorar o nível do Indicador de Eficiência do Sistema de Transporte Terrestre e Trânsito - IESTTT	Qualidade/ Confiabilidade

Desempenho em 2021

Quanto ao desempenho, verifica-se que a meta do Objetivo “052B - Melhorar o nível do Indicador de Eficiência do Sistema de Transporte Terrestre e Trânsito (IESTTT), passando 1,59 para 8,00” atingiu resultado previsto para o exercício de 2021, inclusive, superou a meta prevista no PPA 2020-2023, embora não seja possível afirmar que de fato tenha suplantado a meta em 40,75%, conforme consta na PCPR 2021.

Por exemplo, corrigindo-se o valor de entrada do Indicador 3 para 850,5 km de rodovias concedidas (valor alcançado considerado como marco para cômputo a data de assinatura dos respectivos contratos), o resultado obtido para o IESTTT seria de 4,13, superando também a meta prevista para 2021 (4,00), porém em apenas 3,25%, em vez dos 40,75% indicados na PCPR 2021.

Pondera-se, assim, que as fragilidades (não exaustivas) verificadas em parcela dos subíndices podem ter influenciadas na interpretação do resultado do indicador IESTTT, prejudicando, inclusive, a análise do atributo **desempenho** da meta avaliada e de seus reflexos no alcance dos objetivos e no desempenho da Política Nacional de Transporte (PNT).

Com relação aos seis Resultados Intermediários do Programa Temático 3006 – Transporte Terrestre e Trânsito, cinco obtiveram êxito em relação às metas previstas para o exercício de 2021. A exceção foi RI 0007 - Concessões rodoviárias realizadas, ou seja, foram realizadas 27,28% das entregas de bens e serviços projetadas para viabilizar o alcance da meta do programa em análise

Entretanto, há que se fazer algumas ponderações quanto ao resultado alcançado para os Resultados Intermediários 0010 - Manutenção de rodovias e Resultado Intermediário 0009 - Construção ou Adequação de Rodovias.

Para a meta do RI 0010, verificam-se indícios de que a alta taxa de cobertura conservacional rodoviária (malha coberta por contratos) indicada na PCPR 2021 pode não estar, na prática, materializada em campo, haja vista o indicativo de paralisação para alguns contratos, o que põe em dúvida a contribuição desse requisito para o alcance dos objetivos e metas.

Ademais, grande parte da malha rodoviária federal (53.236,39 km) está coberta por contratos do tipo Pato (conservação tradicional), que não abarca intervenções nas camadas estruturais dos pavimentos. Ocorre que a opção gerencial de priorizar contratos de conservação tradicional (tipo Pato), independentemente das demandas estruturais dos pavimentos, atenta contra a boa técnica e traz como consequência a real possibilidade de os pavimentos que tenham recebido intervenções aquém de suas demandas estruturais apresentem deterioração precoce. Ao fim, essa decisão gerencial pode acarretar a necessidade de investimentos futuros de maior monta para recuperar por completo suas condições estruturais e funcionais.

No que diz respeito ao RI 0009, não obstante tenha suplantado a meta do exercício em 18,62%, verifica-se que, do total de 413,4 km executados, 122,44 km (29,60%) se referem a empreendimentos que estão contemplados na Seção I do Anexo III - Investimentos Plurianuais Prioritários.

Outros 47,38% desses empreendimentos executados no exercício de 2021 dizem respeito a investimentos plurianuais prioritários previstos na seção II do Anexo III do PPA 2020-2023, ou seja, 195,97 km da meta realizada.

Ocorre que 95,2 km computados na meta Resultado Intermediário 0009 - Construção ou Adequação de Rodovias não foram discriminados no Anexo III do PPA 2020-2023.

Instado a se manifestar, o Minfra explicou que os investimentos plurianuais contabilizados no RI 0009, em especial aqueles não constantes das Seções I e II do Anexo III - PPA 2020-2023, coadunam-se à regra prevista no art. 20 da Lei 13.971/2019 - PPA 2020-2023, que faz referência ao disposto no § 1º do art. 167 da Constituição Federal. Nessa perspectiva, conforme o Minfra, esses investimentos encontrar-se-iam considerados no valor global do Programa 3006, não havendo necessidade de discriminar cada obra (ação orçamentária) no PPA, já que esse detalhamento ocorre na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Mais especificamente, conforme o Minfra, os empreendimentos computados na meta do Resultado Intermediário 0009, não contemplados no Anexo III do PPA 2020-2023, estariam discriminados na LOA 2021, podendo, nesse caso, tratar-se de projetos em andamento, que já haviam sido incluídos na LOA 2020 por emenda, e, em observância ao disposto no § 20 do art. 166 da CF/1988, a emenda foi repetida no PLOA 2021.

Nesse sentido, verificou-se que 3,19% (13,22 km) dos empreendimentos executados no exercício de 2021 e considerados para cômputo do RI 0009 dizem respeito a investimentos incluídos no PLOA 2021, em cumprimento ao regramento do § 20 do art. 166 da CF/1988.

Entretanto, 19,82% desses empreendimentos computados na meta do Resultado Intermediário 0009, ou seja, 81,77 km, parecem não configurar nem no Anexo III do PPA 2020-2023 (Seção I e II) nem na “Mensagem Presidencial - Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2021”, no quadro apresentado conjuntamente à mensagem para auxiliar as bancadas estaduais

parlamentares a alocar recursos nos investimentos plurianuais que se encontravam em andamento, à época da elaboração e aprovação do PLOA 2021.

A esse respeito, vale dizer que, ao se comparar os empreendimentos investimentos plurianuais não discriminados nas Seções I e II do Anexo III – PPA 2020-2023 com os empreendimentos plurianuais discriminados na LOA, duas obras não foram localizadas. Porém esses empreendimentos podem estar considerados em restos em pagar – RaP, ou seja, uma despesa pública que foi empenhada em um determinado ano, mas não foi paga naquele mesmo ano, sendo inscrita em restos a pagar na virada daquele exercício.

Diante do exposto e dada a sistemática de distribuição dos investimentos, avalia-se que embora o Resultado Intermediário 0009 - Construção ou Adequação de rodovias tenha alcançado **desempenho** superior à meta prevista para 2021 (348,49 km), atingindo o valor de 413,4 km, suplantando a meta do exercício em 18,62%, não se pode garantir que o direcionamento dos investimentos tenha sido consonante com a lógica de priorização de empreendimentos utilizada no PPA 2020-2023.

Ainda quanto ao quesito desempenho, verifica-se que os diversos produtos constituíram importante avanço para o desenvolvimento e aprimoramento da malha ferroviária nacional, como a subconcessão do trecho entre Ilhéus/BA - Caetité/BA (Fiol I) da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol), a construção da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol), trecho entre Caetité/BA e Barreiras/BA (Fiol) e a adequação ferroviária da Linha Férrea em Rolândia, na EF-369/PR.

Contudo, em que pese tais avanços, os dados da PCPR 2021 demonstram que os resultados obtidos pelos sete subíndices atrelados ao modal ferroviário em 2021 não atingiram as metas constantes do PPA.

Ainda em relação ao alcance dos objetivos do Programa 3006 – Transporte Terrestre e Trânsito e no desempenho da política pública de transporte, buscou-se avaliar a situação do setor de transporte considerando parâmetros de avaliação internacionais e resultados das Pesquisas Confederação Nacional de Transporte (CNT). Para tanto, utilizou-se o Índice de Competitividade Global 4.0 (ICG 4.0), o Relatório Internacional de Competitividade do IMD e a avaliação do “Estado Geral” das rodovias.

Vale ressaltar que em 2020, em virtude da crise sanitária da Covid-19, o Fórum Econômico Mundial não divulgou o ICG 4.0, tendo em vista a dificuldade para apurar os indicadores em vários países. Entretanto, a pedido da Fundação Dom Cabral, o Fórum Econômico Mundial apresentou para o Brasil os dados da apuração de quatro indicadores do Subíndice de Infraestrutura de Transportes baseados na pesquisa de percepção, comparando com a média dos países da América Latina.

Outro elemento utilizado para avaliar o alcance dos objetivos do PPA-2016-2019 – Programa 2087 – Transporte Terrestre e o desempenho da política pública de transporte foi o trabalho de pesquisa realizado pela Confederação Nacional de Transporte (CNT) a respeito da evolução da qualidade (estado geral) das rodovias federais ao longo dos anos. Conforme os dados da CNT, houve uma piora da qualidade das rodovias federais ao longo do período analisado. Note-se que em 2019, 51% da extensão avaliada apresentaram algum tipo de problema no seu “Estado Geral”, sendo classificados como Regular, Ruim e Péssimo. Por sua vez, em 2021, esse percentual evoluiu para 55,9%, aumentando-se, portanto, a extensão de segmentos rodoviários que apresentaram algum tipo de problema, sendo classificados como Regular, Ruim e Péssimo.

Ainda em relação a dados do setor de transporte disponibilizados pela CNT, vale registrar que a Confederação desenvolveu uma ferramenta, o Painel CNT de Consultas Dinâmicas de Acidentes Rodoviários, que reúne os dados da Polícia Rodoviária Federal (PRF) sobre acidentes ocorridos em rodovias federais brasileiras no período de 2007 a 2021. Tal ferramenta possibilita realizar consultas sobre os registros, aplicar filtros e proceder o cruzamento dos números para análises comparativas. (itens 119-119.5)

Quanto ao número de acidentes em rodovias federais, verifica-se que em 2019, último ano do PPA 2016-2019, ocorreram 67.467 acidentes em rodovias federais. Já em 2020, primeiro ano do PPA 2020-2023, esse número diminuiu para 63.447 acidentes, o que significa um decréscimo percentual de 5,9% em relação a 2019. Ocorre que, em 2021, houve um aumento no número de acidentes em rodovias federais para 64.452 acidentes, ou seja, um acréscimo de 1,58% em relação ao ano anterior.

Em relação ao número de vítimas fatais, note-se que em 2019, último ano do PPA 2016-2019, ocorreram 5.332 mortes em rodovias federais. Já em 2020, primeiro ano do PPA 2020-2023, esse número diminuiu para 5287 mortes, o que significa um decréscimo percentual de 0,84% em relação a 2019. Por sua vez, em 2021, houve um aumento no número total de mortes, 5.391 pessoas perderam a vida em rodovias federais, ou seja, um acréscimo de 1,96% em relação ao ano anterior.

Diante do exposto, observa-se que, embora o Indicador IESTTT tenha cumprido ou superado sua meta, não é possível afirmar que houve um avanço efetivo da eficiência do sistema de transporte terrestre e trânsito nos dois primeiros anos (2020 e 2021) de vigência PPA 2020-2023. Pelo contrário, considerando as conclusões apresentadas em estudos realizados por instituições internacionais ou mesmo pela CNT, verifica-se que, de uma forma geral, houve uma piora no desempenho de indicadores relacionados ao transporte terrestre e trânsito, como número de acidentes em rodovias federais, avaliação do “Estado Geral” das rodovias, número total de mortes em rodovias federais, ranking de competitividade.

3.3.14. Programa Finalístico 5011 – Educação Básica de Qualidade

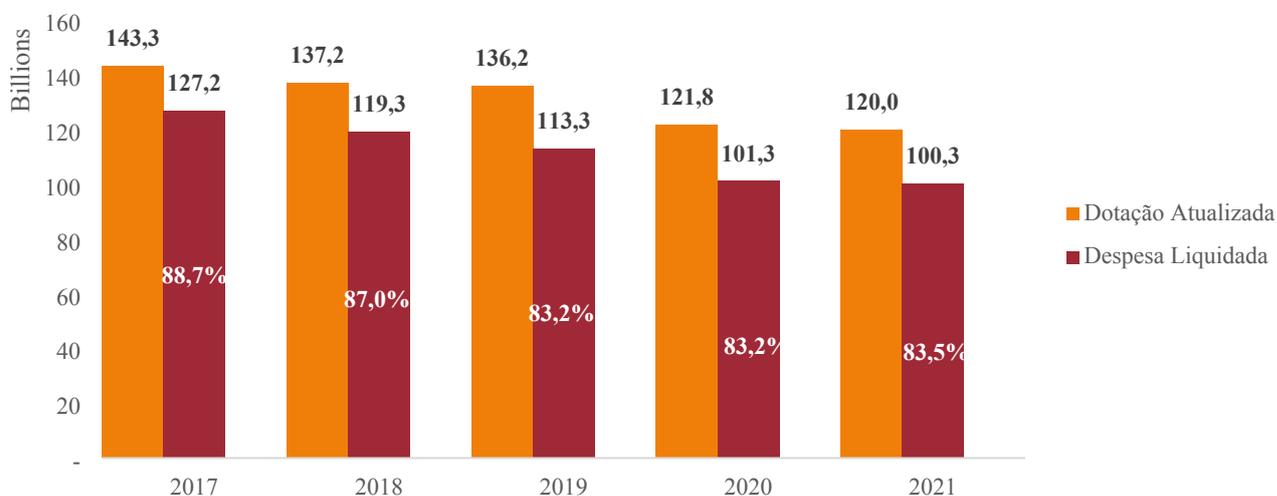
A [Lei 13.971/2019](#), que trata do PPA federal para o quadriênio 2020-2023, definiu seis programas finalísticos para a educação: 5011-Educação Básica de Qualidade; 5012-Educação Profissional e Tecnológica; 5013-Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão; 5014-Estatísticas e Avaliações Educacionais; 6015-Educação Infantil; e 6016-Educação Especial.

Relativamente ao exercício de 2021, foram selecionados para a presente análise os programas finalísticos 5011-Educação Básica de Qualidade e 5013-Educação Superior-Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão.

Execução Orçamentária

A execução orçamentária da função 12-Educação, relativa aos últimos cinco exercícios, está apresentada na figura a seguir.

Execução orçamentária dos últimos 5 anos



Fonte: Siop, valores reais.
Filtro: Função 12 – Educação.

O Programa Educação Básica de Qualidade, vinculado à diretriz 10-Dedicação prioritária à qualidade da educação básica, especialmente a educação infantil, e à preparação para o mercado de trabalho, é desdobrado em um objetivo (1175) e uma meta (050E).

Objetivo e meta do Programa 5011

Objetivo	Descrição do Objetivo
1175	Elevar a qualidade de Educação Básica, promovendo o acesso, a permanência e a aprendizagem com equidade
Meta	Descrição da meta
050E	Atingir a meta de 5,59 no Ideb Sintético

Fonte: PPA 2020-2023.

O Programa 5011 foi detalhado, ainda, em dezesseis resultados intermediários, os quais consistem em produtos ou resultados da ação governamental, compondo-se das metas a serem atingidas a cada ano.

Como se observa no quadro acima, vinculado ao programa 5011-Educação Básica de Qualidade tem-se o objetivo 1175, cuja descrição é elevar a qualidade da Educação Básica, promovendo o acesso, a permanência e a aprendizagem com equidade. Dentro deste objetivo tem-se a meta 050E, a qual visa atingir o resultado de 5,59 no Ideb Sintético.

De acordo com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), órgão responsável pela elaboração do indicador, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) agrega os resultados de dois conceitos importantes para a qualidade da educação: o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações. Ou seja, para calcular o Ideb são utilizados os dados de aprovação escolar obtidos por meio do Censo Escolar e a média do desempenho obtido no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), sendo que os resultados são apresentados considerando a divisão entre os anos escolares: Anos Iniciais do Ensino Fundamental, Anos Finais do Ensino Fundamental e Ensino Médio.

Nesse sentido, foi criado pelo Ministério da Educação (MEC) o conceito do Ideb Sintético, o qual incorpora os resultados do Ideb, atribuindo um peso a cada etapa escolar, definido pelo próprio MEC, para o cálculo do Ideb Sintético.

Por sua vez, a execução orçamentária do programa 5011, no exercício de 2021, é apresentada na tabela seguinte:

Execução orçamentária do programa 5011 no exercício de 2021

R\$ milhões				
Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
11.511	14.753	11.243	8.887	8.866

Fonte: Siop.

Análise das metas

Como antes referido, ao programa finalístico 5011-Educação Básica de Qualidade está relacionado um objetivo, cujo alcance é avaliado por uma meta constante do PPA. Além disso, o programa contempla indicadores intermediários e respectivas metas. A meta do objetivo e os resultados intermediários selecionados estão detalhadas na tabela a seguir:

Descrição da Meta do Objetivo	Unidade de Medida	Meta prevista para 2021	Meta prevista para o quadriênio 2020-2023	Resultado alcançado em 2021
Atingir a meta de 5,59 no Ideb Sintético	Índice numérico	5,31	5,59	5,03

Descrição do Resultado Intermediário	Unidade de Medida	Resultado intermediário previsto para 2021	Resultado intermediário previsto para o quadriênio 2020-2023	Resultado alcançado em 2021
0035-Infraestrutura mínima das escolas ICQ	Percentual	52,4	44,35	58,42 ¹
0036-Acesso à banda larga nas escolas	Percentual	80	90	60,3 ¹
0037-Acesso escolar da população de 6 a 14 anos	Percentual	98,5	99	98 ¹
0038-Acesso escolar da população de 15 a 17 anos no Ensino Médio	Percentual	74	76	77,2 ¹
0039-Estudantes no Ensino Médio matriculados em Tempo Integral no Programa EMTI	Matrículas	339.100	425.832	398.791
0040-Implantação do Novo Ensino Médio	Percentual	15	60	20,5
0041-Apoio à implantação de Escolas Cívico-Militares-ECIM (Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares/PECIM)	Escolas	54	54	127
0042-Acesso ao material didático e ao material literário (Programa Nacional do Livro e do Material Didático-PNLD)	Estudantes	31.238.820	33.128.769	31.270.059
0043-Estudantes atendidos pelo PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar)	Estudantes	38.000.000	38.000.000	39.532.400
0044-Escolas atendidas no Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)	Percentual	84,85	84,95	87,5
0045-Entidades Executoras atendidas no Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE)	Percentual	88	95	92,64
0308-Fomento de Novas Matrículas EJA-EPT	Matrículas	3.550	7.987	690
0309-Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular (ProBNCC)-Etapa do Ensino Médio	Unidades da Federação	4	26	23
0310-Avaliação formativa para a Alfabetização	Testes	2	2	1
0311-Estruturação de Escolas Bilíngues de Surdos	Projetos	4	4	6
0312-Formação Continuada de Professores em Educação Bilíngue de Surdos	Vagas	1.000	1.000	4.100

Fonte: elaboração própria a partir da PCPR 2021 e de resposta à diligência enviada pelo TCU ao MEC.

Nota 1: Data do valor apurado de 31/12/2020.

Confiabilidade

Credibilidade

Em relação às metas dos resultados intermediários, quanto a esse requisito não foram identificadas falhas ou distorções relevantes capazes de ensejar a rejeição de quaisquer das metas previstas para os resultados intermediários. Contudo, algumas ressalvas são apresentadas a seguir.

As metas intermediárias selecionadas são todas apresentadas de forma direta, sem fórmulas, sendo apuradas pela mera verificação de dados das fontes primárias. Não se tem, dentre os resultados intermediários, fórmulas de cálculo que permitam, *a priori*, a manipulação matemática dos dados, pois se constituem meramente em verificação das informações apresentadas.

Todavia, a meta 050E, principal meta vinculada ao programa, foi rejeitada neste requisito, pois possui fórmula de cálculo a qual aplica pesos numéricos sobre os resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) por etapa escolar, resultando no Ideb

Sintético. Esses pesos foram estabelecidos pelo MEC sem especificar os critérios utilizados para utilizar diferentes valores para cada etapa do ensino escolar.

Qualidade

Especificidade e Mensurabilidade

Quanto a esses requisitos, não foram identificadas falhas ou distorções relevantes capazes de ensejar a rejeição de quaisquer das metas.

Adequação

A meta 050E foi rejeitada quanto a este requisito por prever o indicador Ideb Sintético, vinculado a dados do Ided, os quais são apurados bienalmente, o que impossibilita a avaliação anual dos resultados do PPA 2020-2023, sendo esta a principal meta vinculada ao programa Educação Básica de Qualidade.

As metas associadas aos resultados intermediários 0308 e 0312 também foram consideradas inapropriadas, tendo em vista não se considerar que o produto esperado seja relevante. Ambas, de acordo com a PCPR 2021, estão relacionadas à oferta de vagas, o que não implica no efetivo número de matrículas. Portanto, a mera oferta de vagas não possui potencial de impactar a realidade social.

Para as demais metas, não foram identificadas falhas ou distorções relevantes capazes de ensejar a rejeição de quaisquer das metas.

Realismo

A meta vinculada ao resultado intermediário 0308 foi rejeitada neste requisito, pois previu um número de vagas iniciais sem considerar as restrições orçamentárias já existentes quanto a despesas discricionárias, conforme declarado pelo próprio MEC na PCPR 2021. Consequentemente, atingiu somente 19,4% em relação à previsão contida na meta.

Quanto às demais metas, entende-se que não foram identificadas falhas ou distorções relevantes capazes de ensejar a rejeição delas no presente quesito.

Limitação temporal

Em nenhuma das metas analisadas foram identificadas falhas ou distorções relevantes relacionadas ao aspecto limitação temporal, eis que explicita o espaço temporal para sua realização (*deadline date*), ou seja, o “quando?”.

Conclusão

Com base na análise realizada de acordo com a metodologia constante na introdução a este capítulo, apresentam-se os seguintes resultados:

Metas do Programa 5011 Rejeitadas

Metas rejeitadas	Atributos Rejeitados
050E - Atingir a meta de 5,59 no Ideb Sintético	Qualidade e Confiabilidade
0308 - Fomento de Novas Matrículas EJA-EPT	Qualidade
0312 - Formação Continuada de Professores em Educação Bilíngue de Surdos	Qualidade

Fonte: SecexEducação/TCU.

Quanto às demais metas analisadas, não foram encontradas evidências suficientes para rejeitar a qualidade e a confiabilidade.

Desempenho da meta do Programa 5011

Os resultados do Ideb apurados pelo Inep são calculados a cada biênio, em anos ímpares, e divulgados no segundo semestre do ano seguinte. Portanto, os resultados do Ideb do ano de 2021 ainda não foram disponibilizados, impossibilitando apurar o alcance da meta estabelecida.

Vale ressaltar que, de acordo com a PCPR 2021, apurou-se, a partir dos índices alcançados em 2019 e utilizando a metodologia criada pelo MEC, o resultado de 5,03 no Ideb Sintético.

Ademais, o MEC instituiu um grupo de trabalho, por meio da Portaria MEC 828/2021, com o objetivo de discutir os impactos da pandemia na educação, apresentando proposta quanto à disponibilização ou não dos resultados do Saeb e do Ideb, diante do cenário pandêmico atual.

Registra-se, nesse sentido, os riscos inerentes a não divulgação desses dados, ainda que o cenário pandêmico tenha impactado negativamente os resultados do Ideb e Saeb. A ausência de acesso a essas informações impossibilita a análise de um dos programas de mais relevância da educação, o 5011-Educação Básica de Qualidade, visto que sua meta está diretamente vinculada a esses dois índices, além de violar os princípios da transparência e publicidade.

Cabe ainda destacar a correlação entre esta meta e a meta 7, estabelecida no Plano Nacional de Educação 2014-2024 (PNE), na qual os índices a serem atingidos no Ideb estão divididos por etapa escolar: ensino fundamental – anos iniciais, ensino fundamental – anos finais e ensino médio, cujos resultados, em 2019, foram respectivamente 5,9, 4,9 e 4,2.

Análise dos resultados intermediários

Destaca-se que, dos dezesseis resultados intermediários, quatro (0035, 0036, 0037 e 0038) não possuem dados atualizados até o ano de 2021, por estarem vinculados às informações obtidas por meio do Censo Escolar e da Pnad Contínua, cujos resultados ainda não foram divulgados. Todavia, dois deles atingiram as respectivas metas mesmo considerando o índice alcançado no final de 2020.

Por outro lado, os resultados intermediários 0035 e 0036 estão aquém do esperado, considerando os dados obtidos até 31/12/2020, com destaque para o resultado 0036-Acesso à banda larga nas escolas, o qual atingiu o percentual de 60,3% de acordo com a PCPR 2021. Em contrapartida, por meio de diligência encaminhada ao MEC, obteve-se a informação do resultado atualizado até o final de 2021 e este teria atingido o percentual de 64,1%, enquanto a meta esperada para o respectivo ano era de 80%. O MEC relaciona o não alcance deste resultado com os efeitos da pandemia na presença dos alunos nas escolas e com atrasos na entrega dos sistemas Simec e PDDE Interativo (Módulo Educação Conectada).

As metas vinculadas aos resultados intermediários 0037 e 0038 estão diretamente relacionadas às metas 2 e 3, respectivamente, previstas no PNE, de modo que o PPA estabeleceu as metas anuais, possibilitando um acompanhamento mais efetivo de seus cumprimentos, e alcançaram os patamares previstos para o ano de 2021, ainda que façam parte do grupo de resultados intermediários que estão com dados atualizados somente até 31/12/2020.

Quanto aos resultados intermediários não alcançados e com dados atualizados até o final de 2021, destaca-se o 0308-Fomento de Novas Matrículas EJA-EPT em virtude de ter totalizado somente 690 matrículas, enquanto a meta prevista para o período previa 3.550 matrículas.

O MEC associa o não alcance desta meta com as reduções orçamentárias para as despesas discricionárias, o que teria comprometido a execução de diversas políticas públicas. Destaca que a diferença entre o orçamento solicitado pela Secretaria de Educação Básica e a dotação atualizada é de R\$ 564,5 milhões. Por estes motivos, teria solicitado, na oportunidade de revisão do PPA 2020-2023, a redução da meta deste resultado intermediário.

Outra meta não alcançada foi a do resultado intermediário 0310-Avaliação formativa para a alfabetização. Esta meta previa a aplicação de duas avaliações ao longo do ano de 2021, no âmbito do Programa Tempo de Aprender. Este programa tem como objetivo disponibilizar

avaliações formativas estruturadas para acompanhar o desenvolvimento da aprendizagem ao longo de cada ano escolar dos anos iniciais do ensino fundamental, permitindo, assim, identificar e corrigir as dificuldades no aprendizado dos alunos.

Como as avaliações são aplicadas por meio de uma plataforma elaborada em parceria com o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (Caed), houve a realização de somente uma das duas avaliações previstas para o ano de 2021, diante do atraso na disponibilização da plataforma, ocorrida somente em outubro de 2021. Logo, somente foi viável a aplicação de uma avaliação, já no 4º bimestre do ano letivo. A previsão é de que as avaliações sejam disponibilizadas a cada bimestre de 2022.

Em relação às metas alcançadas ao longo de 2021, destaca-se aquelas previstas para os resultados intermediários relacionados ao Ensino Médio as quais possuem correlação entre si: 0040-Implantação do Novo Ensino Médio e 0309-Apoio à implementação da Base Nacional Comum Curricular (ProBNCC) – Etapa Ensino Médio.

A Base Nacional Comum Curricular (BNCC) corresponde a um conjunto de aprendizagens essenciais que os alunos devem desenvolver ao longo de cada etapa da Educação Básica. Na etapa do ensino médio, além da formação geral prevista na BNCC, há os itinerários formativos, que são um conjunto de disciplinas a serem escolhidas pelos estudantes, as quais permitem o aprofundamento dos estudos em determinada área.

O resultado intermediário 0040 tem como indicador o percentual de escolas públicas e privadas com o novo currículo do ensino médio implantado, enquanto o resultado 0309 indica o quantitativo de estados que tiverem seus referenciais curriculares aprovados por estarem alinhados à BNCC.

Convém destacar que o papel do Governo Federal no atingimento dessas metas está relacionado, primordialmente, à coordenação da política nacional, visto que cabe aos estados e ao Distrito Federal a atuação prioritária no ensino médio. Ademais, a União apoia as escolas na oferta dos itinerários formativos, por meio de transferências de recursos via PDDE, tendo sido repassados R\$ 161,3 milhões com esse objetivo, em 2021, de acordo com a PCPR 2021.

De todo modo, a previsão era de chegar, em 2021, ao percentual de 15% de escolas com o novo ensino médio implantado, tendo sido apurado o valor de 20,5%, na meta 0040. E o número de estados com referenciais curriculares aprovados, previsto na meta 0309, chegou a 23, sendo que tinha como meta para 2021 o quantitativo de quatro.

No PPA 2020-2023, o resultado intermediário 0041-Apoio à implantação de Escolas Cívico-Militares - ECIM (Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares/PECIM) tinha como meta a ser alcançada em 2021 o montante de 54 escolas, tendo sido apurado o total de 127 escolas. Contudo, as metas previstas não eram cumulativas, o que explica a discrepância entre a meta prevista e alcançada. Dessa forma, o MEC esclarece ter solicitado ao Ministério da Economia a alteração para cumulativo, fazendo com que a meta prevista para 2021 fosse alterada para 108, tornando o resultado alcançado mais compatível com o previsto.

Pelo exposto, visualizam-se resultados satisfatórios quando se consideram os índices alcançados nos resultados intermediários, em virtude do cumprimento da maior parte das metas estabelecidas para eles.

Todavia, o PPA 2020-2023 estabeleceu como meta principal para o programa 5011 um índice vinculado a dados apurados bienalmente, enquanto a avaliação do PPA é realizada anualmente, de modo que restou prejudicada, diante da ausência dos dados relativos ao ano de 2021, a análise do programa Educação Básica de Qualidade.

3.3.15. Programa Finalístico 5013 – Educação Superior-Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão

Conforme contextualização do Programa 5013 disponibilizada no Siop, no decorrer dos últimos anos o MEC verificou um descompasso entre a expansão da Educação Superior e as demandas provenientes do setor produtivo e aquelas relacionadas ao desenvolvimento social do país.

O que ocorreu no país teria sido uma concentração da oferta em um número muito reduzido de cursos, sem que esta situação tivesse base em decisões tomadas a partir de diagnósticos acerca das necessidades existentes em relação às profissões.

Apesar desse aumento de oferta ter sido importante para a expansão do ensino superior, o MEC entende que há maior necessidade de articulação entre os diversos atores para que haja melhor qualificação da oferta, mediante as atividades de ensino, pesquisa e extensão da educação superior. Tal articulação permitiria a identificação das demandas nacionais e regionais sobre as áreas de conhecimento e habilidades mais relevantes para atendimento das necessidades da sociedade e do setor produtivo.

Este cenário justificaria a necessidade de intervenção, resultando no estabelecimento do Programa 5013, que visa a solucionar o problema relacionado ao “atendimento insatisfatório da Educação Superior, sobretudo em relação às demandas do setor produtivo e às necessidades da sociedade em um mundo globalizado”.

Entre as causas do problema, mencionaram-se: a insuficiência de matrículas na educação superior considerando as demandas da sociedade; a valorização da produção do conhecimento pelo volume em detrimento da relevância e aplicabilidade; o atendimento inadequado das demandas regionais e suas especificidades; a deficiência na articulação com a sociedade de seu entorno para qualificação da oferta; a fragilidade das diretrizes e dos currículos para a formação de profissionais; a limitação da legislação que desestimula a captação e dificulta a execução de outras fontes de recurso; e a baixa internacionalização das universidades brasileiras.

Diante disso, o MEC estabeleceu o Objetivo 1237, no sentido de “fomentar a formação de pessoal qualificado, fortalecendo a assistência estudantil, e a inovação de forma conectada às demandas do setor produtivo e às necessidades da sociedade em um mundo globalizado”, o qual possui como única meta: “052E - Elevar a taxa bruta de matrícula na graduação em 5 pontos percentuais, em consonância com o disposto na Meta 12 do Plano Nacional de Educação”.

O atingimento da meta 052E e, conseqüentemente, do objetivo 1237, baseou-se nos seguintes resultados intermediários: 0030-Regulação e Supervisão de Instituições do Sistema Federal de Ensino; 0031-Docentes na Educação Superior com Mestrado ou Doutorado; 0032-Títulos de Mestrado concedidos por ano; 0033-Títulos de Doutorado concedidos por ano; 0034-Escolarização líquida na Educação Superior e 0324-Ocupação dos programas de residência da Rede Ebserh.

Vale ressaltar que PPA 2020-2023 definiu para o nível de educação superior apenas o Programa Finalístico 5013-Educação Superior Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão. Assim, a análise do referido programa recaiu sobre a única meta estabelecida (052E), a partir do atingimento dos respectivos resultados intermediários, todos associados ao Objetivo 1237, nos termos da tabela abaixo:

Objetivo e meta do Programa 5013

Objetivo	Descrição do Objetivo
1237	Fomentar a formação de pessoal qualificado, fortalecendo a assistência estudantil, e a inovação de forma conectada às demandas do setor produtivo e às necessidades da sociedade em um mundo globalizado
Meta	Descrição da meta
052E	Elevar a taxa bruta de matrícula na graduação em 5 pontos percentuais, em consonância com o disposto na Meta 12 do Plano Nacional de Educação

Fonte: PPA 2020-2023.

Nesse contexto, a execução orçamentária do programa 5013, no exercício de 2021, é apresentada na tabela abaixo:

Execução orçamentária do programa 5013 no exercício de 2021

(R\$ milhões)				
Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
10.779	10.923	10.766	8.205	8.051

Fonte: Tesouro Gerencial – Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Considerando a dotação atualizada, as ações mais materialmente relevantes do programa 5013 foram: 20RK - Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior, com R\$ 3,6 bilhões, 0487 - Concessão de Bolsas de Estudo no Ensino Superior, com R\$ 2,1 bilhões, 4002 - Assistência ao Estudante de Ensino Superior, com R\$ 849,7 milhões, 00P1 - Apoio à Residência em Saúde, com R\$ 656,8 milhões, 8282 - Reestruturação e Modernização das Instituições Federais de Ensino Superior, com R\$ 629,2 milhões e 20RZ - Administração do Financiamento Estudantil – FIES, com R\$ 575,4 milhões.

Análise das metas

Relativamente ao exercício de 2021, o programa finalístico 5013, que está relacionado ao objetivo 1237 (fomentar a formação de pessoal qualificado, fortalecendo a assistência estudantil, e a inovação de forma conectada às demandas do setor produtivo e às necessidades da sociedade em um mundo globalizado), cujo alcance é avaliado pela meta “052E - elevar a taxa bruta de matrícula na graduação em 5 pontos percentuais, em consonância com o disposto na Meta 12 do Plano Nacional de Educação”, constante do PPA.

O programa 5013 contempla seis resultados intermediários e respectivas metas, todas selecionadas para análise, conforme metodologia informada anteriormente. A meta do objetivo e as metas intermediárias estão detalhadas na tabela a seguir:

Metas Selecionadas para Análise

Descrição da Meta do Objetivo	Unidade de Medida	Meta prevista para 2021	Meta prevista para o quadriênio 2020-2023	Resultado alcançado em 2021
052E - Elevar a taxa bruta de matrícula na graduação em 10 pontos percentuais, em consonância com o disposto na Meta 12 do Plano Nacional de Educação	percentual	37,93	39,6	40,7
Descrição do Resultado Intermediário	Unidade de Medida	Resultado intermediário previsto para 2021	Resultado intermediário previsto para o quadriênio 2020-2023	Resultado alcançado em 2021
0030-Regulação e Supervisão de Instituições do Sistema Federal de Ensino	percentual	91,34	91,34	99,06
0031-Docentes na Educação Superior com Mestrado ou Doutorado	percentual	87,1	90,6	82,5
0032-Títulos de Mestrado concedidos por ano	número absoluto	75.469	83.205	60.039
0033-Títulos de Doutorado concedidos por ano	número absoluto	26.540	29.260	20.075
0034-Escolarização líquida na Educação Superior	percentual	27,2	28,7	28
0324-Ocupação dos programas de residência da Rede Ebserh	Percentual	82	84	82,06

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas do Presidente da República 2021 e Espelho de Monitoramento (extraído do Siop).

Quanto aos resultados das metas alcançadas no ano de 2021, é preciso consignar alguns aspectos relevantes. O primeiro trata das datas de referência utilizadas para os resultados intermediários 0031, 0032, 0033 e 0034.

A data de referência da linha de base de tais dados é 31/12/2018, ou seja, um ano antes do início da vigência do PPA 2020-2023. Os resultados 0030 e 0324 têm datas de referência mais próximas ao PPA (31/12/2019 e 31/12/2020).

Outra situação verificada, também relacionada aos resultados intermediários 0031, 0032, 0033 e 0034, é que os valores no espelho do monitoramento têm como data de apuração o dia 31/12/2020. Ou seja, os dados que deveriam refletir a situação em 31/12/2021 (segundo ano do PPA), se referem ao ano anterior (31/12/2020).

Isso se explica porque a fonte dos resultados desses indicadores é o Censo da Educação Superior, bem como informações prestadas pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Tradicionalmente, esses dados são publicados no último quadrimestre do ano seguinte ao exercício de referência. Apenas ao final deste ano de 2022 é que estarão disponíveis os dados de 31/12/2021.

Assim, a avaliação das metas dos resultados intermediários 0031, 0032, 0033 e 0034 do PPA sempre levará em conta dados defasados. Por exemplo, quando o ciclo se encerrar, em 2023, os valores do ano de 2022 é que serão apresentados no monitoramento.

Também é interessante ressaltar que foi acrescentado ao programa 5013 mais um indicador de resultado intermediário neste segundo ciclo de avaliação do PPA 2020-2023, relativo à ocupação dos programas de residência da Rede Ebserh (0324).

Qualidade

Relativamente ao resultado intermediário 0030-Regulação e Supervisão de Instituições do Sistema Federal de Ensino, para a característica adequação, não se vislumbrou seu pleno atendimento: não foi possível identificar relação direta entre a meta 052E (“elevar a taxa bruta de matrículas na graduação”) com o percentual de instituições de ensino reguladas e supervisionadas. Apesar de o produto esperado ser relevante e ir ao encontro ao objetivo pretendido pela meta (fomentar a formação de pessoal qualificado), visto que a supervisão elevaria o nível de governança nas universidades, aumentando assim a qualidade global do ensino, entende-se que este indicador não mede diretamente o atingimento da elevação da taxa bruta de matrículas na graduação, que é a meta do Objetivo do Programa 5013.

A ressalva emitida para este critério no ano de 2020 permaneceu, pois a Seres afirmou que houve 687 processos de supervisão em 2021, concernente ao combate à oferta irregular de educação superior e às ações relacionadas ao cumprimento da legislação educacional. Contudo, não deixou claro os objetivos e os resultados desses atos, não demonstrando claramente que houve o atingimento da finalidade (ações efetivamente corrigidas/reguladas).

Pelo exposto, acredita-se que o indicador “Regulação e Supervisão das Instituições do Sistema Federal de Ensino” não atende o padrão de qualidade mínimo requerido para ser aceito conforme sugerido pela Portaria Segecex 33/2010.

Confiabilidade

No que diz respeito à avaliação da confiabilidade dos resultados intermediários, não há indicativos de falhas ou distorções relevantes capazes de ensejar a rejeição em relação às suas confiabilidades e qualidades.

Conclusão

Com base na análise realizada, apresentam-se os seguintes resultados:

Metas do Programa 5013 Rejeitadas

Metas rejeitadas	Atributos Rejeitados
0030-Regulação e Supervisão de Instituições do Sistema Federal de Ensino	Qualidade

Fonte: SecexEducação/TCU

Desempenho das metas em 2021

Preliminarmente, cabe ressaltar que a análise quanto ao desempenho dos resultados intermediários e das metas em 2021 referiu-se estritamente aos seus produtos finais, tendo-se como referência os dados de execução apresentados pelo MEC no âmbito do SIOP.

Segundo informações constantes do Siop, foram atingidos os valores constantes do quadro abaixo em relação às metas estipuladas para o exercício de 2021.

Resultados intermediários	Meta (2021)	Apurado (2021)
0030 - Regulação e Supervisão de Instituições do Sistema Federal de Ensino	91,34%	99,06%
0031 - Docentes na Educação Superior com Mestrado ou Doutorado	87,1%	82,5%*
0032 - Títulos de Mestrado concedidos por ano	75.469	60.039*
0033 - Títulos de Doutorado concedidos por ano	26.540	20.075*
0034 - Escolarização líquida na Educação Superior	27,2%	28%*
0324- Ocupação dos Programas de Residência da Rede Ebserh	82%	82,06%
Meta	Meta (2021)	Apurado (2021)
Meta 052E - Taxa bruta de matrícula na graduação	37,93%	40,7%*

Fonte: Siop – Documento “Espelho do monitoramento do Programa 5013 em 2021”.

Obs: os valores com (*) tem data base de apuração como sendo em 31/12/2020, pois os resultados para a data de 31/12/2021 somente serão disponibilizados, possivelmente, no último quadrimestre de 2022.

Conforme mencionado nas análises dos respectivos resultados intermediários e da meta 052E, as informações concernentes ao ensino superior de cada exercício somente estarão disponíveis ao final do exercício seguinte.

Diante disso, muito dos resultados considerados na presente análise e constantes da tabela acima, e a própria meta referente ao objetivo do programa, tiveram como referência a apuração em 31/12/2020 (e não 2021, como seria adequado), restando prejudicada a análise do desempenho de 2021.

3.3.16. Programa Finalístico 5017 – Assistência Farmacêutica no SUS

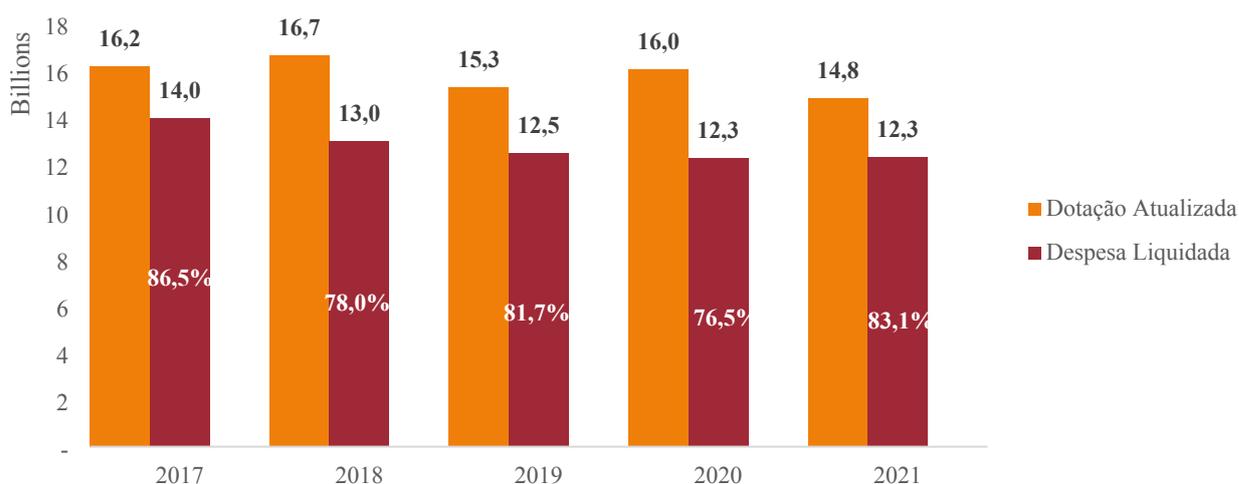
O programa finalístico em exame faz parte do esforço governamental para realizar ações voltadas à promoção, proteção e recuperação da saúde, por meio do acesso aos medicamentos e do seu uso racional. Este objetivo busca o fornecimento de medicamentos e insumos estratégicos à população por meio de sua produção, aquisição e distribuição. Além disso, dedica-se à implantação de melhorias nas ações estabelecidas pela Política Nacional de Assistência Farmacêutica (PNAF) integrada às demais diretrizes prioritárias com a finalidade de ampliar a dispensação, o uso racional de medicamentos e assegurar a articulação necessária para o acesso aos medicamentos com o intuito de garantir a integralidade da atenção proporcionando melhor qualidade de vida à população.

Juntamente com outros seis programas, compõe a diretriz 11 do Plano Plurianual 2020-2023, ampliação da cobertura e da resolutividade da atenção primária à saúde, com prioridade na prevenção, e o fortalecimento da integração entre os serviços de saúde.

O Programa 5017 está associado ao Objetivo 1239 – promover ações que garantam e ampliem o acesso da população a medicamentos e insumos estratégicos, com qualidade, segurança, eficácia, em tempo oportuno, promovendo seu uso racional. O Ministério da Saúde (MS) é o órgão responsável pela execução do objetivo desse programa, que possui, para fins de monitoramento, a meta de adquirir 100% dos medicamentos e insumos estratégicos sob responsabilidade de compra centralizada pelo Ministério da Saúde para abastecimento do SUS (052I). O desempenho da referida meta é avaliado pelo indicador 8747 - Percentual de aquisições de medicamentos e insumos estratégicos em relação à programação.

O gráfico seguinte demonstra a execução orçamentária dos últimos cinco anos.

Execução orçamentária dos últimos 5 anos



Fonte: Siop, valores reais.

Filtro: Ações 20AE, 20YR, 20YS, 4295, 4370 e 4705, que representam 97,2% do valor empenhado do Programa 5017 - Assistência Farmacêutica no SUS no exercício de 2021. Considerando que o PPA anterior (2016-2019) não tinha o Programa 5017, optou-se por apresentar o gráfico com as seis ações citadas, para fins comparativos.

Execução orçamentária do programa em 2021

R\$ milhões				
Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
15.158	15.260	15.260	12.511	12.173

Fonte: Siop.

Análise das metas

O Programa Finalístico 5017 – Assistência Farmacêutica no SUS está relacionado um objetivo cujo alcance é avaliado por uma meta constante do PPA 2020-2023. Além disso, o programa contempla três resultados intermediários (RI), também incluídos na análise.

Convém destacar que o Manual Técnico do PPA - MTPPA 2020-2023, define Resultado Intermediário como sendo um produto (bem ou serviço) ou um resultado da ação governamental, que contribui de forma relevante para o alcance do objetivo e meta do Programa.

A meta do objetivo e as metas dos RI selecionadas estão detalhadas na tabela a seguir.

Metas Selecionadas para Análise

Descrição da Meta do Objetivo	Unidade de Medida	Meta prevista para 2021	Meta prevista para o quadriênio 2020-2023	Resultado alcançado em 2021	Há variações significativas entre o previsto para 2021 e o resultado efetivo? (Sim/Não)

052I - Adquirir 100% dos medicamentos e insumos estratégicos sob responsabilidade de compra centralizada pelo Ministério da Saúde para abastecimento do SUS	% de medicamentos e insumos estratégicos	100%	100%	96,69%	Não
Descrição do Resultado Intermediário	Unidade de Medida	Resultado intermediário previsto para 2021	Resultado intermediário previsto para o quadriênio 2020-2023	Resultado alcançado em 2021	Há variações significativas entre o previsto para 2021 e o resultado efetivo? (Sim/Não)
0154 - Expansão do programa “Aqui Tem Farmácia Popular” em municípios com menos de 40.000 habitantes	% de municípios que possuem pelo menos um estabelecimento credenciado	81%	90%	75,73%	Não
0155 - Fornecimento de medicamentos para doenças prevalentes (negligenciadas, de alto custo e de alta incidência)	Nº de medicamentos fornecidos por Farmanguinhos	833.141.646 (acumulado desde o início do PPA)	1.500.000.000 (acumulado desde o início do PPA)	851.347.770 (acumulado desde o início do PPA)	Não
0156 – Agilização dos processos de Licença de Importação de produtos sujeitos à vigilância sanitária	% de processos de Licença de Importação concluídos em até 5 dias pela Anvisa	86,5%	87,5%	90%	Não

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2021 e dos dados constantes do Siop.

Confiabilidade

Em relação ao requisito confiabilidade, avaliou-se a característica credibilidade. Quanto a essa característica, constatou-se, em relação à Meta RI 0155, que o Mapeamento de Programas Integrantes da LOA 2021 informa que o indicador Número de medicamentos para doenças prevalentes (negligenciadas, de alto custo e de alta incidência) fornecidos por Farmanguinhos ao SUS não é cumulativo. No entanto, o Espelho do Monitoramento aduz que desde o início do PPA 2020-2023 foram fornecidas 851.374.770 unidades farmacêuticas, ou seja, o resultado do indicador é cumulativo. Todavia, entende-se que tal falha não é suficiente para a rejeição da confiabilidade da meta.

Já em relação à possibilidade de a métrica rejeitar possível manipulação, não se pode garantir que ela esteja imune à eventual tentativa dolosa de alteração. De fato, foram identificadas discrepâncias na apuração das métricas da Meta RI 0156.

Verificou-se que a data de apuração do indicador foi 21/1/2022. Como a aferição é anual, não se poderia considerar processos concluídos nas primeiras três semanas de 2022 para avaliar o desempenho da meta em 2021.

Por tudo isso, cabe rejeitar a Meta RI 0156 quanto ao atributo confiabilidade. No que se refere à Meta 052I e à Meta RI 0154, não foram identificadas falhas ou distorções relevantes.

Qualidade

No que se refere à qualidade das Metas dos RI 0155 e RI 0156, constatou-se que apresentaram algumas falhas ou distorções.

No que toca à característica mensurabilidade, a Meta RI 0155, que como visto anteriormente, é cumulativa, incluiu em seu indicador unidades farmacêuticas remanescentes do ano de 2019 que foram programadas e fornecidas em 2020. Ou seja, o indicador que deveria medir o número de medicamentos para doenças prevalentes (negligenciadas, de alto custo e de alta incidência) fornecidos por Farmanguinhos ao SUS durante o PPA 2020-2023 incluiu medicamentos remanescentes de 2019.

Ainda em termos de mensurabilidade, verificou-se que a linha de base utilizada para o estabelecimento da Meta RI 0156 data de 31/1/2019. Por se tratar de meta que mede, basicamente, uma atividade, a desconsideração de praticamente toda a informação do desempenho alcançado em 2019 para a sua fixação compromete, ao menos em parte, o acompanhamento do desempenho em razão de o PPA ter se iniciado em 2020, o que representa uma distorção relevante.

Quanto à adequação, cabe observar que a realização da Meta RI 0156 não está completamente alinhada ao Objetivo 1239, uma vez que, dentre os processos de Licença de Importação analisados, podem estar contemplados cosméticos, que não se enquadram na categoria de medicamentos e insumos estratégicos descritos no objetivo.

Por tudo isso, cabe rejeitar as Metas RI 0155 e RI 0156 quanto ao atributo qualidade.

No que se refere à Meta 052I e à Meta RI 0154, não foram identificadas falhas ou distorções relevantes.

Conclusão

Com base na análise realizada de acordo com a metodologia constante na introdução a este capítulo, apresentam-se os seguintes resultados:

Metas rejeitadas	Atributos rejeitados
Resultados Intermediários	
0155 - Fornecimento de medicamentos para doenças prevalentes (negligenciadas, de alto custo e de alta incidência).	Qualidade
0156 - Agilização dos processos de Licença de Importação de produtos sujeitos à vigilância sanitária.	Qualidade/Confiabilidade e

Quanto às demais metas analisadas, não foram encontradas evidências suficientes para rejeitar a qualidade ou a confiabilidade.

Desempenho das metas em 2021

Conforme dados constates do Siop, em 2021 foram adquiridos pelo Ministério da Saúde 966.963.435 unidades de medicamentos de um total de 1.000.056.184 previstos para o ano, atingindo um percentual de 96,69%. Esse resultado encontra-se abaixo da meta prevista para o exercício de 2021 de 100%, correspondendo a 96,69% da Meta 052I para aquele período.

É inegável o impacto da Covid-19 sobre as ações de saúde de maneira geral. O Ministério da Saúde afirmou em nota no Espelho do Monitoramento (documento extraído do Siop) que tem focado na abertura de processos emergenciais e aditivos, além de realizar o contínuo atendimento das demandas e dos processos de aquisição em todas as modalidades.

Já o RI 0154, conforme descrito no Siop, ficou abaixo da meta prevista de 81% de municípios brasileiros com menos de 40.000 habitantes que possuem pelo menos um estabelecimento credenciado no Programa “Aqui Tem Farmácia Popular”, tendo atingido o total de 75,73% (3.560 dos 4.701 municípios brasileiros com menos de 40.000 habitantes). Importante destacar que houve uma leve piora em relação ao ano de 2020, quando o percentual alcançado foi de 75,8%. O Ministério da Saúde alegou que, em 2021, por meio da Portaria GM/MS 2.898/2021, foi realizada a atualização normativa do Programa “Aqui Tem Farmácia Popular”, de modo a serem priorizados os municípios com até 40.000 habitantes onde ainda não haja nenhuma farmácia credenciada ao programa.

No entanto, consultando-se a referida Portaria, identificou-se que a alteração normativa permite que a abertura de novos processos de credenciamento esteja condicionada à discricionariedade da Administração Pública e que futuros instrumentos convocatórios poderão prever “critérios de priorização para seleção dos interessados ao credenciamento”, não mencionando a priorização de pequenos municípios sem estabelecimentos credenciados.

Conforme os dados apresentados no Siop, o RI 0155 apresentou desempenho superior à meta prevista. Em 2021, o número acumulado de medicamentos para doenças prevalentes (negligenciadas, de alto custo e de alta incidência) fornecidos por Farmanguinhos ao SUS somou 851.374.770 unidades, superando em 2,19% (18.233.124 unidades) a meta prevista de 833.141.646 unidades.

No entanto, importante lembrar que, como visto anteriormente, foi incluído em seu indicador unidades farmacêuticas remanescentes do ano de 2019 que foram programadas e fornecidas em 2020. Como o resultado do indicador é cumulativo, tal inclusão impactou no resultado da meta em 2021.

Por fim, o RI 0156 também apresentou desempenho superior à meta prevista. Em 2021, 90% dos processos de Licença de Importação analisados pela Anvisa foram concluídos em até cinco dias, frente a uma meta de 86,5% (305.970 dos 340.013 processos recebidos pela agência no período). No entanto, as metas do PPA 2020-2023 podem estar subestimadas, uma vez que, conforme aduzido anteriormente, a linha de base utilizada para o estabelecimento da Meta RI 0156 data de 31/1/2019, onze meses antes do início do quadriênio. Ou seja, houve a desconsideração de praticamente toda a informação do desempenho alcançado em 2019 para a sua fixação.

Outras informações relevantes

Em relação ao Programa “Aqui Tem Farmácia Popular” (RI 0154), tramita nesta Corte de Contas o TC 045.663/2021-1, que trata de Solicitação do Congresso Nacional (SCN) para que o TCU realize ato de fiscalização e controle no programa a fim de apurar a implementação das sugestões feitas pelos órgãos de controle para minorar o risco de fraudes e desvios de recursos públicos.

Para atender à SCN, foi autuado o TC 002.450/2022-4, no âmbito do qual se procederá ao monitoramento do Acórdão 2.074/2015-TCU-Plenário (proferido no Monitoramento do Acórdão 3.030/2010-TCU-Plenário, referente à Auditoria Operacional tendo por escopo o Programa Farmácia Popular). Além disso, segundo apuração feita em 31/1/2022, tramitavam nesta Corte 313 Tomadas de Contas Especiais autuadas a partir de 2017, com valor de débito total apurado de R\$ 116.213.725,10 (não atualizados e ainda sem a incidência de juros).

Face à crise gerada pelo coronavírus, o TCU vem realizando, desde 2020, Acompanhamento com o objetivo de avaliar a estrutura de governança montada pelo Ministério da Saúde para o combate à pandemia, assim como os atos referentes à execução de despesas públicas pelo referido órgão e suas unidades subordinadas, sob os aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e efetividade, o qual se encontra atualmente em seu sétimo ciclo.

Dentre as principais análises desse Acompanhamento, cabe destacar a abordagem em relação à assistência farmacêutica. Nesse sentido, o TCU, por meio do Acórdão 2.817/2020-TCU-Plenário, de 21/10/2020, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, determinou ao MS que elaborasse plano estratégico detalhado para a viabilização, em especial, das seguintes medidas de gestão e assistência farmacêutica, previstas no Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo novo Coronavírus: garantir e monitorar o estoque estratégico de insumos laboratoriais para diagnóstico da Covid-19 e de medicamento para o atendimento de casos suspeitos e confirmados dessa doença; monitorar o estoque de medicamentos no âmbito federal e estadual; rever e estabelecer logística de controle, distribuição e remanejamento, conforme solicitação e demanda; bem como garantir estoque estratégico de medicamentos para atendimento sintomático.

A despeito de ter havido tentativa do MS em cumprir a referida determinação, constatou-se que, em verdade, as alterações promovidas por aquele Ministério implicaram exclusões de responsabilidades relacionadas ao monitoramento do estoque estratégico de insumos laboratoriais para diagnóstico da infecção humana pelo novo coronavírus e ao controle, monitoramento, distribuição e remanejamento dos medicamentos essenciais ao enfrentamento da Covid-19, que poderiam gerar impactos negativos na coordenação nacional da resposta de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional, sob responsabilidade da Pasta.

No entendimento da equipe de fiscalização, as alterações promovidas justificar-se-iam em circunstâncias normais, não em situações de contingência que requerem medidas diferenciadas, ajustadas sob uma perspectiva de enfrentamento de crises. Sendo assim, a expectativa com o cumprimento da determinação era a de que a revisão do plano de contingência fosse estruturada por

critérios que pudessem fortalecer a atuação do MS, como órgão central, na liderança e na coordenação nacional da crise causada pelo Sars-CoV-2.

De modo reverso, porém, as alterações implementadas no Plano de Contingência representaram a exclusão de competências do MS relacionadas à coordenação da Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional (art. 10º, § 1º, do Decreto 7.616/2011) e a atribuições regimentais de coordenação e fiscalização do SUS (art. 1º, inciso II, do Anexo I, do Decreto 9.795/2019).

Dessa forma, as alterações realizadas pelo MS nas ações relativas à assistência farmacêutica representaram uma redução no escopo das atividades de gestão logística do MS durante a crise, em relação ao Plano de Contingência anterior, restringindo as atribuições apenas aos medicamentos adquiridos centralizadamente. Ademais, a redução de responsabilidades implicou riscos para a capacidade do MS de coordenar e fiscalizar o SUS durante a pandemia, bem como para coordenar e executar as ações de epidemiologia e controle de doenças e agravos inusitados à saúde, de forma complementar ou suplementar em caráter excepcional, quando, entre outras hipóteses, for superada a capacidade de execução dos Estados e do Distrito Federal.

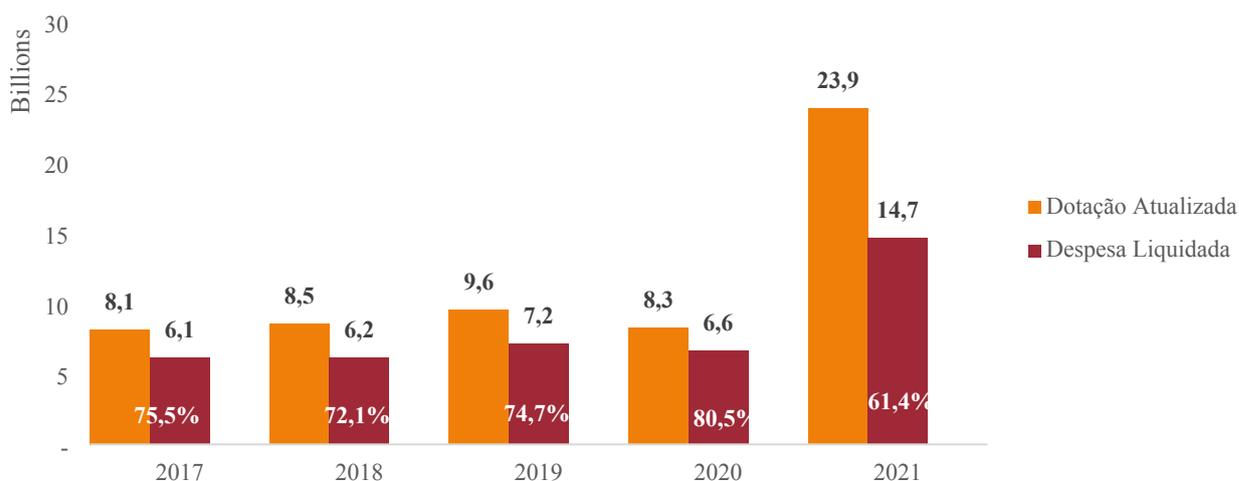
Por ocasião do sexto ciclo do Acompanhamento supracitado, esta Corte de Contas identificou que o MS apresentara, em setembro de 2021, o Plano de Ação para a Assistência Farmacêutica na Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional, contendo as medidas para evitar desabastecimento, responsabilidades dos entes federativos e interação com o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass) sobre o monitoramento de insumos para Intubação Orotraqueal.

3.3.17. Programa Finalístico 5023 – Vigilância em Saúde

A Vigilância em Saúde é um processo contínuo e sistemático de coleta, consolidação, análise de dados e disseminação de informações sobre eventos relacionados à saúde, visando ao planejamento e à implementação de medidas de saúde pública, incluindo a regulação, intervenção e atuação em condicionantes e determinantes da saúde, para a proteção e promoção da saúde da população, prevenção e controle de riscos, agravos e doenças. Juntamente com outros seis programas, compõe a diretriz 11 do Plano Plurianual 2020-2023, ampliação da cobertura e da resolutividade da atenção primária à saúde, com prioridade na prevenção, e o fortalecimento da integração entre os serviços de saúde.

O Programa 5023 está associado ao Objetivo 1200 – Reduzir ou controlar a ocorrência de doenças e agravos passíveis de prevenção e controle. O Ministério da Saúde é o órgão responsável pela execução do Objetivo desse Programa que possui, para fins de monitoramento, a meta de adquirir e distribuir 100% de imunobiológicos de responsabilidade do Ministério da saúde, conforme programação anual (052K). O desempenho da referida meta é avaliado pelo indicador denominado “Percentual de imunobiológicos adquiridos de acordo com a programação anual”.

O gráfico seguinte demonstra a execução orçamentária dos últimos cinco anos.

Execução orçamentária dos últimos 5 anos


Fonte: Siop, valores reais.

Filtro: Ações 20YE, 20AL e 8327, que representam 97,6% do valor empenhado do Programa 5023 - Vigilância em Saúde no exercício de 2021. Considerando que o PPA anterior (2016-2019) não tinha o Programa 5023, optou-se por apresentar o gráfico com as três ações citadas, para fins comparativos.

Execução orçamentária do programa em 2021

R\$ milhões

Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
8.637	24.344	19.861	15.065	14.720

Fonte: Siop.

Análise das metas

No exercício de 2021, foi selecionado para a análise o Programa Finalístico 5023 – Vigilância em Saúde. A cada programa está relacionado um objetivo cujo alcance é avaliado por uma meta constante do PPA 2020-2023. Além disso, o programa contempla resultados intermediários e respectivas metas, também incluídos na análise.

A meta do objetivo e as metas dos RI selecionadas estão detalhadas na tabela a seguir.

Metas Selecionadas para Análise

Descrição da Meta do Objetivo	Unidade de Medida	Meta prevista para 2021	Meta prevista para o quadriênio 2020-2023	Resultado alcançado em 2021	Há variações significativas entre o previsto para 2021 e o resultado efetivo? (Sim/Não)
052K - Adquirir e distribuir 100% de imunobiológicos de responsabilidade do Ministério da Saúde, conforme programação anual	Percentual de imunobiológicos adquiridos	100%	100%	76,77%	Sim
Descrição do Resultado Intermediário	Unidade de Medida	Resultado intermediário previsto para 2021	Resultado intermediário previsto para o quadriênio 2020-2023	Resultado alcançado em 2021	Há variações significativas entre o previsto para 2021 e o resultado efetivo? (Sim/Não)
0177 – Maior efetividade na cura de casos novos de tuberculose pulmonar com confirmação laboratorial	Percentual de cura	76,5%	77,5%	64,3%	Sim
0178 – Ação de vigilância de qualidade da água para consumo humano em municípios	Percentual de municípios desenvolvendo ação de vigilância	50%	60%	47,18%	Não
0179 – Redução do número de casos autóctones de malária no Brasil	Número de casos autóctones de malária	131.500	94.000	132.954	Não
0352 – Centros de Informações Estratégicas em Vigilância em Saúde (CIEVS) com	Percentual de CIEVS com	30%	50%	45,74%	Sim

desempenho satisfatório	capacidade satisfatória				
0353 – Redução do número de óbitos por arboviroses (dengue, chikungunya, zika e febre amarela)	Número de óbitos por arboviroses	854	750	259	Sim
0355 – Vacinação da população-alvo contra a Covid-19	Milhões de doses de vacina distribuídas pelo MS	316,2	0	400,8006	Sim

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2021 e dos dados constantes do Siop.

Confiabilidade

Em relação ao requisito confiabilidade, avaliou-se a característica credibilidade. Quanto a essa característica, constatou-se que, no que tange à possibilidade de a métrica rejeitar possível manipulação, não se pode garantir que ela esteja imune à eventual tentativa dolosa de alteração. De fato, foram identificadas discrepâncias na apuração das métricas das Metas RI 0177, RI 0178 e RI 0179.

Verificou-se que a data de apuração do indicador da Meta RI 0177 foi 30/11/2021. Como a aferição é anual, não foram incluídos dados de dezembro de 2021 na análise, a fim de avaliar o desempenho da meta em 2021.

Quanto à Meta RI 0178, a data de apuração do indicador foi 1º/2/2022. Ou seja, incluiu na análise de 2021 dados de janeiro de 2022. No mesmo sentido, a data de apuração do indicador da Meta RI 0179 foi 18/1/2022. Ou seja, também incluiu nas análises de 2021 dados de janeiro de 2022.

Por tudo isso, cabe rejeitar as Metas RI 0177, RI 0178 e RI 0179 quanto ao atributo confiabilidade. No que se refere à Meta 052K e às Meta RI 0352, RI 0353 e RI 0355, não foram identificadas falhas ou distorções relevantes.

Qualidade

No que se refere à qualidade das Metas dos RI 0177 e RI 0179, constatou-se que apresentaram algumas falhas ou distorções.

No que toca à característica mensurabilidade, verificou-se que a linha de base utilizada para o estabelecimento da Meta RI 0177 data de 31/12/2017. Por se tratar de meta que mede, basicamente, uma atividade, a desconsideração de toda a informação do desempenho do biênio 2018/2019 para a sua fixação compromete, ao menos em parte, o acompanhamento do desempenho em razão de o PPA ter se iniciado em 2020, o que representa uma distorção relevante.

Ainda em termos de mensurabilidade, verificou-se que a linha de base utilizada para o estabelecimento da Meta RI 0179 data de 31/12/2018, caracterizando, da mesma forma, uma distorção relevante para o acompanhamento do desempenho por desconsiderar todo o exercício de 2019.

Quanto à da Meta RI 0355, que trata da vacinação da população-alvo contra a Covid-19, a data da linha de base foi 1º/1/2020. Nesse ponto específico, não há que se impugnar a qualidade da meta, uma vez que até 2020 não havia vacina contra o vírus SarsCov2. Além disso, a vacinação contra o novo coronavírus no Brasil iniciou-se em janeiro de 2021.

Em face do todo exposto, cabe rejeitar, quanto ao atributo qualidade, as Metas RI 0177 e RI 0179.

No que se refere à Meta 052K e às Metas RI 0178, RI 0352, RI 0353 e RI 0355 não foram identificadas falhas ou distorções relevantes.

Conclusão

Com base na análise realizada de acordo com a metodologia constante na introdução a este capítulo, apresentam-se os seguintes resultados:

Metas rejeitadas	Atributos rejeitados
Resultados Intermediários	
0177 – Maior efetividade na cura de casos novos de tuberculose pulmonar com confirmação laboratorial.	Qualidade/Confiabilidade e
0178 – Ação de vigilância de qualidade da água para consumo humano em municípios	Confiabilidade
0179 – Redução do número de casos autóctones de malária no Brasil	Qualidade/Confiabilidade e

Quanto às demais metas analisadas, não foram encontradas evidências suficientes para rejeitar a qualidade ou a confiabilidade.

Desempenho das metas em 2021

A Meta 052K prevista para o exercício de 2021 não foi alcançada. Conforme dados do Siop, foram distribuídas 270.548.185 doses/frascos de imunobiológicos de 352.422.003 programados, o que corresponde a 76,8% do planejamento anual, resultado que ficou 23,8% abaixo da meta prevista. No que se refere aos RI, as metas dos RI 0177, 0178 e 0179 não foram atingidas em 2021. Em todos os casos, a pandemia de Covid-19 foi relatada como justificativa para o não alcance.

No que tange ao RI 0177, a meta era de 76,5% de proporção de cura de novos casos de tuberculose pulmonar com confirmação laboratorial, sendo o resultado obtido em 2021 de 64,3%. O MS alegou que a análise é parcial, uma vez que os dados ainda são preliminares. Entretanto, a Pasta também afirmou que a confirmação laboratorial é realizada no ano corrente (2021) para dados dos casos diagnosticados no ano anterior (2020). Como o tempo considerado oportuno para o registro de encerramento da doença (cura) é em até nove meses da data de diagnóstico, em que pese a data de apuração do indicador da Meta RI 0177 ter sido 30/11/2021, todos os casos diagnosticados em 2020 já deveriam ter sido registrados, não havendo que se falar em dados preliminares.

Já no caso do RI 0178, a meta de aumentar, em 2021, para 50% o percentual de municípios desenvolvendo ação de vigilância da qualidade da água para consumo humano não foi atingida, alcançando um resultado de 47,18% (2.628 municípios brasileiros). Isso levando-se em conta que a data da apuração foi 1/2/2022, um mês depois de encerrado o exercício de 2021. De acordo com os dados do Siop, houve um incremento de 32 municípios em comparação a 2020, quando o resultado foi de 44,61%.

No que se refere à Meta do RI 0179, pode-se dizer que, pelos dados do Siop, houve 1.454 casos autóctones de malária no Brasil a mais do que os 131.500 casos esperados, não se atingindo a meta de redução proposta. Esse resultado, contudo, pode ter sido afetado pela data da apuração do indicador, 18/1/2022, pois incluiu 18 dias de 2022 no período analisado de 2021.

O RI 0352 apresentou um desempenho surpreendente. Pelos dados do Siop, a meta de alcançar 30% dos Centros de Informações Estratégicas em Vigilância em Saúde (CIEVS) com desempenho satisfatório não foi apenas facilmente atingida, mas foi superada em 52,5% no exercício de 2021, atingindo 45,74%.

Em relação ao RI 0353, foi apurado um número de óbitos por arboviroses (dengue, chikungunya, zika e febre amarela) bem menor que o teto estipulado como meta para 2021. Foram 259 óbitos ante uma meta de no máximo 854 em 2021.

Por fim, o RI 0355 – Vacinação da população-alvo contra a Covid-19 – não tinha linha de base nem meta prevista para o exercício de 2020, ano de início da pandemia. Para 2021, a meta era a distribuição de 316,2 milhões de doses de vacina pelo MS aos entes federativos. Pelos dados do Siop, a meta foi superada em 26,7%, tendo sido distribuídas, no âmbito do Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19, mais de 400 milhões de doses de vacina.

Outras informações relevantes

No âmbito do Acompanhamento que o TCU vem realizando com o objetivo de avaliar a estrutura de governança montada pelo Ministério da Saúde para o combate à pandemia, tem-se analisado as medidas de controle epidemiológico de fronteiras, com o intuito de restringir a entrada de novas variantes em território brasileiro, bem como o processo de vacinação contra a Covid-19.

Nesse sentido, o Acórdão 2.878/2021-TCU-Plenário, de 1º/12/2021, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo, determinou ao MS que, em conjunto com a Casa Civil e a Anvisa, informasse a esta Corte de Contas as ações já adotadas e aquelas que ainda deverão ser implementadas com vistas a evitar ou a retardar a entrada da variante ômicron em território nacional e sua disseminação na população.

Outro ponto que merece destaque é a análise realizada por esta Corte de Contas quanto ao registro de vacinação contra a Covid-19. Nesse âmbito, tentou-se aquilatar as orientações realizadas pelo MS e direcionadas aos Conselhos de Saúde dos diversos entes federados, para que pudessem se pautar diante de casos de irregularidades ou morosidade na aplicação das vacinas, bem como sobre eventuais funcionalidades que possibilitassem aos gestores, conselheiros e responsáveis pela fiscalização da política em saúde terem dados tempestivos sobre a situação vacinal no respectivo ente.

De maneira geral, o TCU constatou que o MS enviou orientações sobre o Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19, criado pela Lei 14.124/2021, ao Conselho Nacional de Secretários de Saúde, ao Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems) e aos Conselhos de Secretarias Municipais de Saúde (Cosems) de cada estado. Da mesma forma, possibilitou aos gestores acesso a painéis específicos sobre a vacinação, disponibilizados no portal <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/se/demas/localizasus>.

No entanto, o Ministro Vital do Rêgo, relator do sexto ciclo do Acompanhamento, expressou em seu voto condutor um alerta para a falta de homogeneidade nos números da população dos estados da Federação com o esquema vacinal completo. O Ministro destacou que, enquanto em nove estados a cobertura vacinal não chegava a 50%, em São Paulo esse número ultrapassava os 70%.

Nesse sentido, o Acórdão 2.878/2021-TCU-Plenário determinou à SecexSaúde que, nos próximos ciclos de acompanhamento, identifique, junto ao Ministério da Saúde, as ações de coordenação que efetivamente estão sendo adotadas para mitigar o descompasso observado entre os estados da Federação no que se refere às coberturas vacinais da população, bem como aquelas que serão adotadas no exercício de 2022 nesse sentido, bem como para que aquele Ministério informe as medidas que estão em andamento para a elaboração de um plano de vacinação contra covid-19 para o exercício de 2022, em que sejam consideradas, entre outras, as lições aprendidas com a elaboração e a execução do plano de vacinação relativo ao exercício de 2021.

3.3.18. Programa Finalístico 5028 – Inclusão Social por meio do Bolsa Família e da Articulação de Políticas Públicas

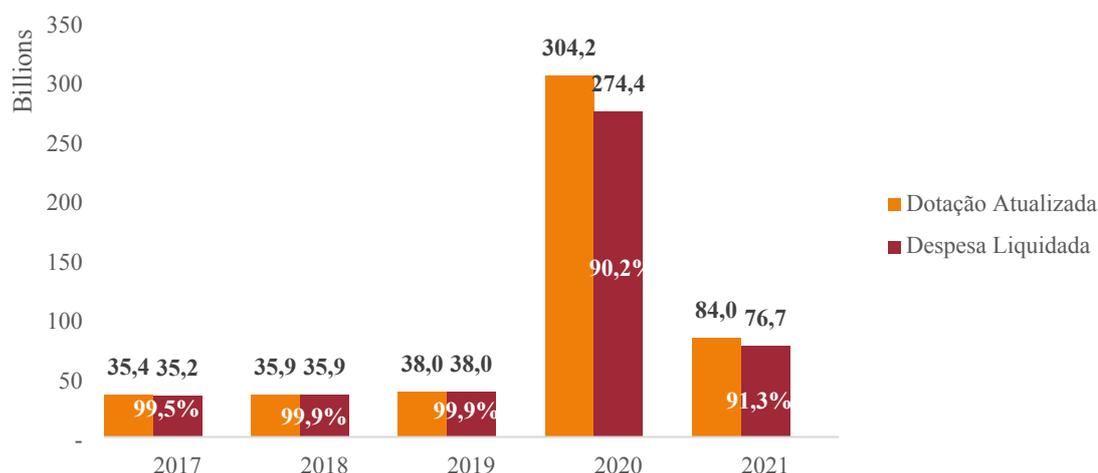
Instituído pela Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e regulamentado pelo Decreto 5.209, de 17/9/2004, o Bolsa Família foi extinto a partir de novembro de 2021, nos termos da Lei 14.284/2021, que instituiu os programas Auxílio Brasil e Alimenta Brasil. No site do Ministério da Cidadania há informação que o programa foi conduzido pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), e contribuiu para o combate à pobreza e à desigualdade nacional, tendo três eixos principais: i) complemento da renda; ii) acesso a direitos; e iii) articulação com outras ações a fim de estimular o desenvolvimento das famílias (<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/outros/bolsa-familia>).

Cabe afirmar que, em 2021, a fim de assegurar uma renda mínima aos brasileiros em situação mais vulnerável durante a pandemia da Covid-19, foi publicada a Medida Provisória 1.039,

de 18/3/2021, que instituiu o Auxílio Emergencial (AE) 2021, previsto inicialmente para ser pago em quatro parcelas mensais. Com a edição do Decreto 10.740, de 5/7/2021, o Auxílio Emergencial 2021 foi prorrogado por mais três meses, passando de quatro para sete parcelas.

Em termos orçamentários, o quadro abaixo apresenta a execução do programa bolsa família nos últimos cinco anos e em 2021, que se dá conforme apresentado abaixo, segundo sua dotação e consequente aplicação:

Execução orçamentária dos últimos 5 anos



Fonte: Siop, valores reais.

Filtro: Programa 2019 - Inclusão social por meio do Bolsa Família, do Cadastro Único e da articulação de políticas sociais (de 2017 a 2019) e Programa 5028 - Inclusão Social por meio do Bolsa Família e da Articulação de Políticas Públicas (em 2020 e 2021).

Execução orçamentária do programa em 2021

R\$ milhões				
Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
35.417	83.963	82.095	76.671	76.671

Fonte: Siop.

As ações que mais contribuíram para o atingimento da meta foram:

Ações orçamentárias	Empenhado
00SI - Auxílio Emergencial 2021 para o Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus (Covid-19)	60.786.021.808
8442 - Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza (Lei nº 10.836, de 2004)	16.092.682.791
00S4 - Auxílio Emergencial de Proteção Social a Pessoas em Situação de Vulnerabilidade, Devido à Pandemia da COVID-19	4.169.252.757
21CP - Operacionalização do Auxílio Emergencial 2021 para o Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus (Covid-19)	587.824.847
8446 - Serviço de Apoio à Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família	453.740.523
20IT - Aperfeiçoamento dos Mecanismos de Gestão, de Disseminação de Informações para o Público do Programa Bolsa Família e de Articulação com Outras Políticas Públicas	5.321.992
Total Geral	82.094.844.718

Fonte: Siop.

Análise das metas

A meta do objetivo e as metas intermediárias selecionadas estão detalhadas na tabela a seguir:

Metas Selecionadas para Análise

Descrição da Meta do Objetivo	Unidade de Medida	Meta prevista para 2021	Meta prevista para o quadriênio 2020-2023	Resultado alcançado em 2021
051G - Atendimento de 100% das famílias pobres	percentual	100	100	106,27

Descrição do Resultado Intermediário	Unidade de Medida	Resultado intermediário previsto para 2021	Resultado intermediário previsto para o quadriênio 2020-2023	Resultado alcançado em 2021
0137 - Famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza contempladas no Programa Bolsa Família	percentual	100	100	106,27

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2021 e de resposta à(s) diligência(s) enviada(s) pelo TCU aos órgãos/entidades responsáveis pelas metas.

Outrossim, o programa Bolsa Família se enquadra na diretriz 5.1 da Estratégia Nacional de Desenvolvimento – EFD para o Brasil no período de 2020-2023, além de se relacionar de forma direta e indireta com os objetivos 1, 2, 3, 4 e 10 da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

Por fim, calha informar que a cobertura de atendimento do Bolsa Família consiste na razão entre o número de famílias beneficiárias e o número estimado de famílias pobres da unidade federativa correspondente, calculado com base nos dados do Censo Demográfico. Em razão do último censo ter sido realizado no ano de 2010, é razoável afirmar que o indicador de “taxa de famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família frente à estimativa oficial de pobreza” está superavaliado em razão do número crescente da população brasileira, a evidência disso é o resultado do indicador apontar para um número superior a cem por cento.

Confiabilidade

Acerca da confiabilidade dos valores descritos na meta em questão, sob a perspectiva que, somente no mês de outubro de 2021, último mês do Bolsa Família, foram atendidas pouco mais de 14.6 milhões de famílias, de um total de quase 13.7 milhões de famílias estimadas para o perfil de pobreza e extrema pobreza, tudo conforme excerto monitoramento do programa realizado pela CGU.

A partir das informações das famílias que constam no Cadastro Único e do Sistema de Benefícios ao Cidadão (Sibec), o Sistema de Condicionalidades (Sicon) gera o público com perfil para acompanhamento das condicionalidades. Os municípios também constam como agentes da rede de atendimento do Bolsa Família, por meio dos Cras e Creas.

Considerando que a ampliação da rede de assistência aos mais pobres se estendeu desde a concepção do Auxílio Emergencial, uma vez esse ser de natureza declarativa, sem os filtros elencados aos candidatos ao Bolsa Família, o aumento no atingimento dos municípios assistidos pelo programa ou do número de beneficiários não guarda relação com o Auxílio Emergencial.

Isto se deve à existência de uma defasagem do número real de elegíveis, relacionado ao percentual da família assistidas, considerando o prazo de quase dez anos desde o último censo, na forma explicada pelo Ministério da Economia.

Assim, inobstante a confiabilidade do total de beneficiários não encontrar indícios de dúvida, as metas estabelecidas, em virtude da ausência de perspectiva real de pessoas nos requisitos descritos na Lei 10.836/2004 não se mostram escorregias como critério para análise do Programa Bolsa Família. Essa constatação poderá ser mitigada em razão da divulgação dos números sobre a população em pobreza e extrema pobreza apurada pelo censo que será realizado ainda em 2022.

Qualidade

Inobstante o número a atingir da meta estar defasado em razão do desconhecimento quanto ao real número de elegíveis ao Bolsa Família, a pobreza foi, por meio do Auxílio Emergencial, mitigada pelo incremento de renda representado pelo advento do auxílio emergencial (TC 016.827/2020-1, peça 429, p 19).

54. Nesse sentido, o Auxílio Emergencial pode ser visto como uma extensão do PBF, tanto em termos da abrangência de beneficiários como em termos dos valores distribuídos. Apesar de seu caráter temporário, tem como consequência a ampliação da proteção social para um grupo

substancial de trabalhadores que anteriormente não estavam protegidos pelos programas de transferência de renda.

Entretanto, em que pese possível distorção dos assistidos pelo programa bolsa família (PBF) com os elegíveis do AE, ambos têm a mesma população beneficiada pela transferência de renda, havendo intercessão dos números de cobertura, mas a meta de cobertura é distorcida ante a estimativa imprecisa da taxa de cobertura efetiva, pois esta é dependente de números do Censo 2010. O Ministério da Cidadania, para famílias contempladas no programa em comento, informou que a verificação de elegibilidade para a concessão do Auxílio Emergencial é realizada mensalmente no processo de geração de folha de pagamento, com a melhoria progressiva dos cruzamentos das informações (peça 279 do TC 016.827/2020-1).

Em síntese, o percentual da redução da pobreza elencada na meta do programa pode não indicar o número efetivo em razão do desconhecimento do quantitativo real de pobres e do incremento de renda dos elegíveis ao PBF.

Conclusão

Com base na análise realizada de acordo com a metodologia constante na introdução a este capítulo, apresentam-se os seguintes resultados:

Metas rejeitadas	Atributos rejeitados
Meta do objetivo: Aliviar a pobreza por meio da garantia de renda e da promoção de acesso a serviços de educação, saúde e assistência social	Confiabilidade
Resultados intermediários	
1. Famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza contempladas no Programa Bolsa Família	Confiabilidade
2. Taxa de atendimento de famílias pobres	

Houve rejeição do quesito referente à confiabilidade em razão da metodologia da taxa de atendimento de famílias pobres conter no denominador da razão a variável “Total da Estimativa de Famílias pobres, que varia ao longo do tempo em função do número de famílias que se encontram abaixo da linha de pobreza em um dado momento” ser aquela referente ao ano de 2010, desprezando a evolução desse número no decorrer desses onze anos de seu cômputo. Essa situação pode ser mitigada com a divulgação dos números referentes ao futuro Censo 2022.

Quanto às demais metas analisadas, não foram encontradas evidências suficientes para rejeitar a qualidade ou a confiabilidade.

Desempenho das metas em 2021

No que toca ao atingimento da meta e dos resultados intermediários consoante o objetivo traçado, ressalta-se a intercessão do PBF com o Auxílio Emergencial – que executou pagamento de sete parcelas no ano de 2021– no contexto da pandemia de covid-19 se tornou o principal mecanismo de proteção social das famílias elegíveis ao bolsa família, incluindo aquelas que aguardam a concessão do PBF, considerando que o valor médio do auxílio emergencial é substancialmente superior àquele pago em média a título de PBF, fato que pode ser observado no Relatório que acompanha o Acórdão 540/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Aroldo Cedraz.

Não obstante a extrapolação das metas relacionadas ao número de elegíveis ao PBF, que como falado anteriormente necessita ser relativizada porque o indicador se apoia em números obtidos no último censo realizado no ano de 2010, é razoável afirmar que o indicador de “taxa de famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família frente à estimativa oficial de pobreza” pode estar superavaliado em razão do número crescente da população brasileira.

Outras informações relevantes

A questão da atualização necessária do número sobre famílias em situação de pobreza também é abordada no âmbito do TC 005.998/2020-4, sob a relatoria do Ministro Substituto Marcos Bemquerer. O processo ainda não foi apreciado pelo TCU, mas consta da Instrução da Unidade Técnica proposta ciência, que no Parecer do MPTCU é acolhida como proposta de a transformar em recomendação (TC 005.998/2020-4, peças 69-70).

Ainda, o TC 017.391/2021-0 foi um Levantamento destinado a avaliar comparativamente os benefícios federais de proteção social Programa Bolsa Família (PBF), Benefício de Prestação Continuada (BPC), Seguro-Desemprego, Abono Salarial, Salário Família e Previdência Rural, sob o aspecto da eficiência no combate à desigualdade e à pobreza. Restou consignado que ao se comparar os benefícios sociais com características assistenciais de fato, verifica-se que todos possuem baixa economicidade para redução da pobreza e da desigualdade quando comparados ao PBF. Além disso, cita-se a baixa eficiência dos programas em relação ao PBF para reduzir as desigualdades a partir de um valor incremental no valor do benefício. (TC 017.391/2021-0, peça 21).

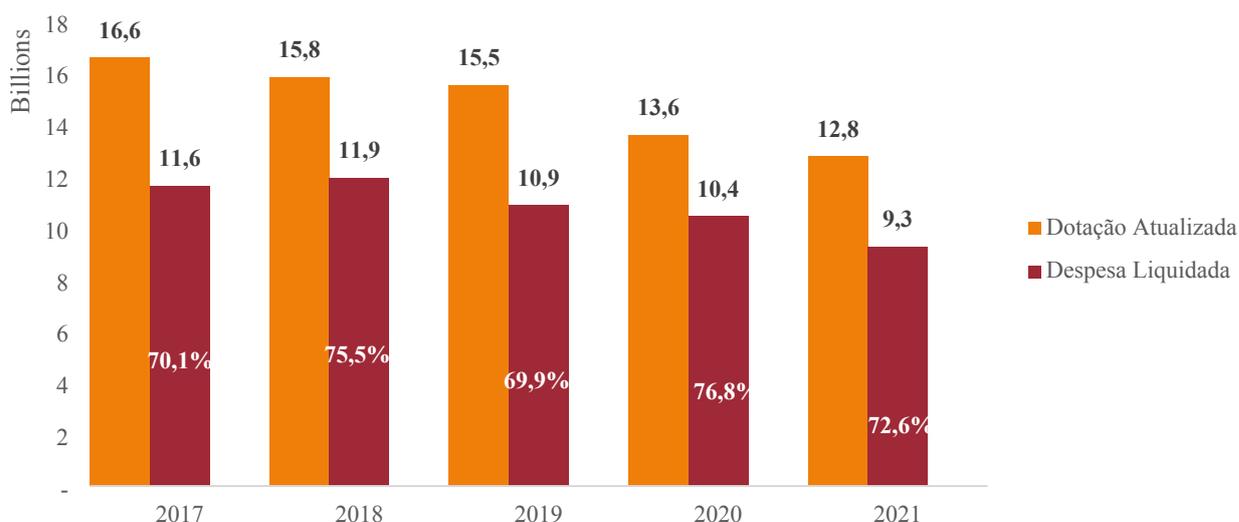
3.3.19. Programa Finalístico 6012 – Defesa Nacional

A Política Nacional de Defesa busca orientar os esforços no sentido de reunir capacidades em nível nacional, a fim de desenvolver as condições para garantir a soberania do país, sua integridade e a consecução dos objetivos nacionais. O programa está inserido no eixo institucional da Estratégia Federal de Desenvolvimento e segue a orientação estratégica “desenvolver capacidades nacionais de defesa, observado o disposto na Política Nacional de Defesa e na Estratégia Nacional de Defesa”.

O programa congrega os esforços necessários para responder ao problema “Possibilidade de ameaças externas e internas, potenciais ou manifestas, que atentem contra a defesa da pátria, a garantia da lei e da ordem”. Na dimensão estratégica do PPA, o programa compõe a diretriz governamental de desenvolvimento das capacidades e das condições necessárias à promoção da soberania e dos interesses nacionais, defesa nacional, as relações exteriores e a segurança institucional.

Ao Programa está associado o objetivo 1178 – Preparar adequadamente as Forças Armadas para a defesa do país contra ameaças, a proteção de sua ordem institucional e de suas riquezas. O Ministério da Defesa é o órgão responsável pela execução do objetivo, que possui como meta atingir 75% do Índice de Operacionalidade das Forças Armadas. O desempenho da meta é avaliado pelo indicador Índice de Operacionalidade das Forças Armadas.

O gráfico abaixo demonstra a execução orçamentária dos últimos cinco anos da Função Defesa Nacional.

Execução orçamentária dos últimos 5 anos


Fonte: Siop, valores reais. Filtro: Programa Defesa Nacional, código 2058 (de 2017 a 2019) e 6012 (em 2020 e 2021).

Execução orçamentária do programa em 2021

R\$ milhões				
Dotação Inicial	Dotação	Empenhado	Liquidado	Pago
11.543	12.764	13.057	9.263	9.032

Fonte: Siop.

Análise das metas

A meta do objetivo e os resultados intermediários selecionados estão detalhados na tabela a seguir:

Metas selecionadas para análise

Descrição da Meta do Objetivo	Unidade de Medida	Meta prevista para 2021	Meta prevista para o quadriênio 2020-2023	Resultado alcançado em 2021	Há variações significativas entre o previsto para 2021 e o resultado efetivo?
0505 – Atingir 75% do Índice de Operacionalidade das Forças Armadas	Percentual	71,5	75,00	72,87	não
Descrição do Resultado Intermediário	Unidade de Medida	Resultado intermediário previsto para 2021	Resultado intermediário previsto para o quadriênio 2021-2023	Resultado alcançado em 2021	Há variações significativas entre o previsto para 2021 e o resultado efetivo? (S/N)*
0118 – Submarinos convencionais entregues à Marinha do Brasil	Unidade	1	8	0	sim
0120 – Comissionamento dos Estaleiros e da Base naval (Prosub) para operação de submarinos convencionais	Percentual	79	318	75	não
0121 – Viaturas Blindadas sobre rodas do Programa Guarani entregues ao Exército Brasileiro	Unidade	526	2.210	536	não
0123 – Viaturas blindadas sobre rodas do Sistema astros, nas versões MK3M e MK6, entregues ao Exército Brasileiro	Unidade	83	338	83	não
0144 – Participação em eventos de adestramentos, nacionais e internacionais	Unidade	25	89	16	sim
0148 – Aeronaves de Caça – FX2 entregues à Força Aérea Brasileira	Unidade	4	32	0	sim
0149 – Cargueiros Táticos KC-390 entregues à FAB	Unidade	5	30	4	não
0150 – Helicópteros multiemprego entregues às Forças Armadas	Unidade	40	165	40	não

Fonte: Prestação de Contas da Presidente da República 2021 e Siop.

Confiabilidade

A meta do objetivo – Atingir 75% do Índice de Operacionalidade das Forças Armadas – baseia-se no próprio índice, o qual é calculado pelo Ministério da Defesa a partir da média de três subíndices: Índice de Operacionalidade do Comando da Marinha; Índice de Operacionalidade da Força Terrestre; e Índice de Operacionalidade da Força Aérea Brasileira. Os mencionados subíndices, por sua vez são compostos por uma série de indicadores de 2ª e 3ª ordem.

Em termos de confiabilidade, constatou-se que os dados primários utilizados pelos Comandos Militares para calcular o respectivo subíndice e os resultados intermediários, em sua maioria, são extraídos de sistemas corporativos e publicações produzidas pelos Comandos. Algumas fontes de dados são cobertas por sigilo legal, o que impossibilitou o recálculo dos dados informados. Todavia, conforme informado pelas forças em resposta às diligências efetuadas, existem processos de revisão dos dados e dos cálculos realizados por cada força singular. Com base nas informações recebidas, não foram encontrados motivos para rejeitar a meta 0505 e seus resultados intermediários em razão da confiabilidade.

Qualidade

A meta é um percentual de um índice composto de três subíndices. Esses são formados das seguintes variáveis e pesos relativos:

Subíndice	Variáveis	Peso Relativo
Operacionalidade do Comando da Marinha	peçoal	0,1
	aprestamento	0,1
	meios operativos	0,8
Operacionalidade da Força Aérea Brasileira	capacidade operacional	0,35
	controle do espaço aéreo	0,21
	logística	0,22
	capacidade de treinamento	0,22
Operacionalidade da Força Terrestre	prontidão operacional	0,42
	prontidão logística	0,33
	efetivo	0,25

Fonte: Ofícios n. 17/EGEI/4207, 10-69/EMA-MB e 857-Asse Gov Gest/Vch EME/EME.

Consoante exposto no mapeamento de programas integrantes da LOA 2021, a avaliação do nível de operacionalidade das Forças Armadas envolve um conjunto de 7 fatores: doutrina, organização, adestramento, material (meios), educação, pessoal (efetivo), infraestrutura e prontidão logística.

De acordo com as informações recebidas dos Comandos, o subíndice da Marinha considera apenas o número de pessoal existente, deixando de avaliar a dimensão educação. O subíndice da Aeronáutica considera a capacidade de treinamento, mas não faz a avaliação quantitativa do efetivo. A insuficiência de avaliação de todos os aspectos relacionados a pessoal afeta a mensurabilidade da meta.

No que tange aos meios operativos, o subíndice de operacionalidade da Marinha não leva em conta a prontidão logística (disponibilidade), apenas o quantitativo, ao passo que os índices das demais forças consideram também a disponibilidade do material. Como o peso atribuído a essa variável no cálculo do índice é elevada (80%) e não sendo crível que todos os meios operativos estejam sempre disponíveis, essa dimensão acabou superdimensionada, com reflexo na mensurabilidade da meta do programa. Se o índice de operacionalidade da Marinha considerasse a prontidão logística dos meios operativos, muito provavelmente seria encontrado valor menor ao que foi usado para o cálculo da meta.

Segundo esclarecimentos da Marinha, servem como fonte de dados para aferição do aprestamento informações extraídas do Tesouro Gerencial relativas à ação orçamentária 21A0 (Aprestamento das Forças). A mencionada ação orçamentária, conforme o Mapeamento de

Programas Integrantes da LOA/2021 refere-se à “Preparação operativa da Força, compreendendo, entre outras, as atividades de planejamento, organização e articulação, instrução e adestramento, desenvolvimento de doutrina e pesquisas específicas, inteligência e estruturação da Força, de sua logística e mobilização”.

Depreende-se, então, que dados sobre recursos orçamentários da ação 21A0 são insuficientes para avaliar os níveis de organização, adestramento, desenvolvimento de doutrina da Força, entre outros, o que afeta a adequação e mensurabilidade da meta, por deixar de aferir importantes fatores da operacionalidade.

Nas demais metas analisadas, não foram identificadas falhas ou distorções relevantes.

Conclusão

Com base na análise realizada de acordo com a metodologia constante na introdução a este capítulo, apresentam-se os seguintes resultados:

Metas rejeitadas	Atributos rejeitados
Meta do objetivo: 0505 – Atingir 75% do Índice de Operacionalidade das Forças Armadas	Qualidade

Quanto às demais metas analisadas, não foram encontradas evidências suficientes para rejeitar a qualidade ou a confiabilidade.

Desempenho das metas em 2021

De acordo com o espelho de monitoramento do PPA 2020-2023 apresentado pelo Ministério da Economia e a Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR), a meta parcial para 2021 corresponde a atingir 71,5% do Índice de Operacionalidade das Forças Armadas e obteve-se o percentual acumulado de 72,87%, conforme os resultados atingidos pelos subíndices da Marinha (72,7%), do Exército (82,47%) e da Aeronáutica (63,45%), superando o patamar previsto para o exercício. Pontua-se, contudo, que, as inconsistências encontradas poderiam afetar o resultado do exercício.

Consoante as informações prestadas, verificou-se que a superação da meta se deveu principalmente à boa avaliação das dimensões efetivo existente e prontidão logística do índice do Exército e efetivo existente do índice da Marinha.

Os Comandos militares têm 7 resultados intermediários, 4 não atingiram a meta. Além do RI 0148 já citado anteriormente, cabe destacar o RI 0118 – Submarinos convencionais entregues à Marinha do Brasil e o RI 0149 – Cargueiros táticos KC – 390 entregues à FAB.

Havia previsão de entrega para operação de 1 submarino Riachuelo, que foi postergada para março de 2022. Constam como justificativas para o atraso: dificuldades para adaptação aos processos iniciais de fabricação do casco resistente; atraso nas entregas de materiais; problemas técnicos que necessitaram docagens extraordinárias; e restrições devido à pandemia de Covid-19. O RI 0118 prevê a entrega de 3 submarinos em 2022 e mais 3 em 2023. A Marinha entende que as lições apreendidas servirão para otimizar o cronograma dos demais submarinos.

Quanto aos Cargueiros KC – 390, no exercício de 2021 foram entregues 4 aeronaves de um total de 5 previstas, em função do impacto da pandemia e da falta de recursos orçamentários. Para contornar a situação, informa-se no espelho de monitoramento que foram realizados termos aditivos para ajustes de valores e prazos contratuais.

Ainda quanto ao desempenho dos resultados intermediários, o RI 0148 previa como meta para 2021 a entrega de 4 aeronaves de caça FX-2, no entanto nenhuma foi entregue. Segundo o espelho de monitoramento, restrições orçamentárias e os problemas decorrentes da pandemia de Covid-19, que afetaram o fornecimento de insumos e o intercâmbio das pessoas envolvidas no projeto, foram as causas para o não cumprimento da meta.

Embora haja o arrefecimento da pandemia e de seus impactos, vislumbra-se elevada a probabilidade de as metas originalmente previstas de entrega de 11 aeronaves em 2022 e 17 em 2023 não serem alcançadas, em vista do persistente déficit orçamentário, do novo regime fiscal adotado pelo país, do atual desarranjo das cadeias de suprimento globais e por se encontrar a aeronave em desenvolvimento. Dessa forma, as metas do RI 0148 não se mostram realistas.

Apesar das dificuldades encontradas no cumprimento das metas dos resultados intermediários, que se referem principalmente à aquisição de meios operativos, acredita-se que deverá ser cumprida a meta do programa prevista ao final do PPA 2020-2023, de 75% do Índice de Operacionalidade das Forças Armadas, devido à expectativa de manutenção do desempenho das dimensões atualmente bem avaliadas e da melhora na avaliação das demais dimensões dos subíndices.

4. CONFORMIDADE FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Além de contribuir para a transparência da gestão, fornecendo informações sobre a atuação do Governo Federal nas finanças públicas, os exames efetuados pelo Tribunal de Contas da União visam verificar a conformidade dessa atuação às normas regentes. Para isso, são realizadas auditorias específicas e análises da Prestação de Contas do Presidente da República, com o fim de subsidiar a emissão do parecer prévio exigido no inciso I do art. 71 da Constituição Federal.

Ressalta-se que, dadas as limitações inerentes ao trabalho, tais como volume e nível de agregação dos dados examinados, o resultado dessa avaliação não configura certificação acerca da regularidade da gestão, em similitude ao disposto no art. 206 do Regimento Interno (RITCU).

O presente capítulo tem por objetivo avaliar a adequação da gestão orçamentária e financeira do exercício de 2021 quanto ao cumprimento das leis e normas pertinentes, notadamente no que tange às regras insculpidas na Constituição Federal, na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual. Além disso, são apresentadas as manifestações relevantes desta Corte de Contas nos processos de fiscalização correspondentes.

Nesse sentido, apresentam-se as verificações realizadas com relação à observância aos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, bem como às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual, com vistas a embasar a opinião a ser emitida pelo Tribunal de Contas da União no parecer prévio, conforme estabelece o art. 228 do Regimento Interno do Tribunal.

Assim, o presente capítulo é composto por três seções, sendo a primeira desdobrada em três tópicos.

O tópico 4.1.1 da seção 4.1 apresenta a análise do cumprimento de preceitos da Constituição Federal, especialmente quanto: à abertura de créditos adicionais; à aplicação mínima de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino e em ações e serviços públicos de saúde; à execução de despesas decorrentes de emendas parlamentares individuais e de bancada estadual; à Regra de Ouro das finanças públicas (inciso III, art. 167, da CF/1988); à execução do orçamento de investimento; ao cumprimento do mínimo da irrigação; e à Emenda Constitucional 95/2016, conhecido como Teto de Gastos.

O tópico 4.1.2 da seção 4.1 traz a análise do cumprimento de dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, especificamente em relação aos limites e/ou parâmetros estabelecidos para: metas fiscais; contingenciamento; receita corrente líquida; despesas com pessoal; disponibilidades de caixa e restos a pagar; operações de crédito, garantias e contragarantias; instituição de renúncias de receitas; criação ou aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado; e ações de recuperação de créditos.

Em seguida, o tópico 4.1.3 contempla a análise do cumprimento de dispositivos da Lei de Diretrizes Orçamentárias quanto à execução de metas e prioridades do exercício de 2021.

A seção 4.2, por sua vez, trata de “outras ações de controle externo”, destacando os seguintes assuntos: i) emendas de relator-Geral – RP 9 (4.2.1); ii) tramitação e sanção da LOA 2021 (4.2.2) e iii) reflexos jurídicos e fiscais das medidas de enfrentamento à pandemia de Covid-19 (4.2.3).

Por fim, a seção 4.3 contém a opinião do Tribunal de Contas da União sobre a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, resultantes das verificações demonstradas neste capítulo, a ser emitida no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República relativo ao exercício de 2021.

4.1. Cumprimento da legislação

4.1.1. Constituição Federal

4.1.1.1. Abertura de Créditos Adicionais

A presente análise objetiva verificar se os créditos adicionais abertos em 2021 observaram as normas regentes da matéria, notadamente aquelas previstas na Constituição Federal (CF/1988), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA).

De acordo com o princípio da universalidade, presente na Lei 4.320/1964, art. 2º, a LOA deve conter todas as receitas e despesas do exercício financeiro. Em decorrência do dinamismo do orçamento, o art. 40 daquela lei trata dos créditos adicionais, que são autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na LOA. O art. 41, por sua vez, classifica os créditos adicionais em: suplementares, destinados a reforço de dotação já prevista na LOA; especiais, referentes a despesas sem dotação específica; e extraordinários, destinados a despesas urgentes e imprevisíveis, nos termos da Constituição Federal, art. 167, § 3º.

No ano de 2021, as despesas inicialmente aprovadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) somaram R\$ 4,161 trilhões, enquanto a dotação atualizada (LOA + créditos adicionais) ao final do exercício foi de R\$ 4,407 trilhões (acréscimo de R\$ 245,3 bilhões).

Comparando-se a despesa inicial autorizada pelo Poder Legislativo para o OFSS nos anos de 2021 e 2020, verifica-se que o montante em 2021 foi R\$ 595,7 bilhões (16,7%) maior do que em 2020. No entanto, no decorrer do exercício financeiro, após a abertura dos créditos adicionais, essa diferença diminuiu para cerca de R\$ 208,0 bilhões.

Já em relação ao Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais Federais (OI), a dotação inicial aprovada, em 2021, foi de R\$ 144,42 bilhões. Ao longo do exercício, em virtude dos créditos adicionais aprovados, a dotação atualizada subiu para R\$ 144,80 bilhões, representando incremento de R\$ 384,6 milhões. No total, foram abertos R\$ 2,4 bilhões de créditos suplementares, R\$ 103,5 milhões de créditos especiais, incluindo as reaberturas de créditos de exercícios anteriores. Do total de créditos abertos, cerca de R\$ 2,1 bilhões decorreram de cancelamentos ou remanejamentos de dotações existentes. As transposições de recursos chegaram ao montante de R\$ 14,0 milhões no ano de 2021.

Do total de R\$ 2,4 bilhões de créditos suplementares abertos no OI em 2021, R\$ 1,7 bilhão foi destinado a Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras. Entre os créditos abertos para a Petrobras, destacam-se os valores de R\$ 1,27 bilhão alocado à “Ação 15VI – Implantação de Infraestrutura Marítima de Produção de Petróleo e Gás Natural - Bacia de Santos – Cessão Onerosa” e R\$ 1,17 bilhão à “Ação 151A – Implantação de Unidades de Processamento de Gás Natural do Pólo Pré-Sal da Bacia de Santos”.

Os créditos abertos na Petrobras tiveram origem no cancelamento de dotações iniciais das ações “21A6 - Desenvolvimento da Produção de Petróleo e Gás Natural” (R\$ 1,27 bilhões) e “152J - Implantação de Gasoduto de Escoamento de Gás Natural do Pré-Sal para Processamento no COMPERJ” (R\$ 247,1 milhões), e outras em menos valor.

A tabela a seguir registra, para os exercícios de 2017 a 2021, os valores abertos por tipo de crédito no âmbito dos OFSS. Em 2021, foram abertos créditos no valor total de R\$ 861,4 bilhões. Desse total, destaca-se que a maior parte foi suportada por cancelamento de dotações, no montante de R\$ 616,1 bilhões.

Abertura de créditos adicionais – OFSS – últimos 5 anos

	R\$ bilhões				
Créditos Adicionais	2017	2018	2019	2020	2021
Suplementares	201,4	197,1	404,3	900,6	704,2
Especiais	2,3	5,2	50,2	5,2	15,6

Créditos Adicionais	2017	2018	2019	2020	2021
Extraordinários	0,2	11,3	0,4	638,6 ²	141,5
Total Bruto	203,8	213,6	454,9	1.544,4	861,4
Cancelamentos	- 203,8	-191,3	-402,9	-911,4	-616,1
Total Líquido	0,0¹	22,3	52,0	633,0	245,2

Fonte: Tesouro Gerencial.

1. Em 2017, o total de créditos adicionais abertos superou os cancelamentos em R\$ 35,2 milhões, valor não evidenciado na tabela, que apresenta os valores em R\$ bilhões.

2. Valor é composto por R\$ 635,1 abertos por medida provisória e R\$ 3,5 bilhões de alterações orçamentárias de créditos extraordinários efetivadas por meio de Portarias e Decreto do Poder Executivo federal.

Créditos Extraordinários

O montante de créditos extraordinários abertos e reabertos em 2021 foi de R\$ 141,5 bilhões. Além da abertura e reabertura, foram realizadas alterações orçamentárias nessas dotações (alterações de naturezas de despesas e planos orçamentários) no valor de R\$ 465,08 milhões. Relativamente ao instrumento jurídico utilizado, verificaram-se que 84,7% desses créditos foram abertos por medida provisória, 15,3% por decreto presidencial e 0,08% por portaria.

Registra-se que os créditos abertos por decreto presidencial são decorrentes da reabertura de créditos extraordinários abertos nos últimos quatro meses do exercício de 2020, nos termos autorizados pelo § 2º do art. 167 da CF/1988. Assim, o Decreto 10.595, de 7 de janeiro de 2021, reabriu crédito em favor do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 19,9 bilhões, aberto originalmente pela Medida Provisória 1.015, de 17 de dezembro de 2020; e o Decreto 10.061, de 15 de janeiro de 2021, reabriu, em favor do Ministério da Saúde, crédito extraordinário, no valor de R\$ 1,7 bilhão, aberto pela Medida Provisória 1.004, de 24 de setembro de 2020.

Nove ações orçamentárias respondem por cerca de 97% dos créditos extraordinários abertos ao longo do exercício. Todas elas estão relacionadas com o enfrentamento da Covid-19 e suas consequências. A tabela a seguir detalha essas principais ações orçamentárias.

Créditos extraordinários abertos em 2021 por ação orçamentária

	R\$ milhões
Créditos extraordinários abertos por Medida Provisória	
00SI - Auxílio Emergencial 2021 para o Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus (Covid-19)	62.608
21C0 - Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus	23.965
8585 - Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade	13.560
20YE - Aquisição e Distribuição de Imunobiológicos e Insumos para Prevenção e Controle de Doenças	13.320
21C2 - Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda - COVID-19	9.979
00EE - Integralização de cotas no Fundo Garantidor de Operações (FGO) para o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe)	5.000
00S4 - Auxílio Emergencial de Proteção Social a Pessoas em Situação de Vulnerabilidade, Devido à Pandemia da COVID-19	4.153
00SS - Assistência Financeira da União aos Estados e ao Distrito Federal para a Garantia de Acesso à Internet, com Fins Educacionais, aos Alunos e aos Professores da Educação Básica Pública	3.502
219A - Piso de Atenção Primária à Saúde	2.662
Outras ações orçamentárias	4.571
TOTAL	141.503

Fonte: Siop.

Os principais órgãos que receberam esses recursos foram cinco, consoante a tabela seguinte:

R\$ milhões
Créditos extraordinários abertos por Órgão
Ministério da Cidadania
Ministério da Saúde

Créditos extraordinários abertos por Órgão	
Ministério da Economia	
Encargos Financeiros da União	
Ministério da Educação	
Demais órgãos	991
Total	141.503

Fonte: Siop.

Quanto às fontes de financiamento dos créditos extraordinários, verificou-se que 40,6% desses gastos foram suportados por meio de recursos advindos do endividamento público, 31,5% de excesso de arrecadação e 27,9% de superávit financeiro.

Nos termos da Carta Magna (art. 167, § 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. Estas hipóteses têm sido entendidas como exemplificativas, estendendo-se o disposto no comando constitucional a situações equiparáveis (Acórdão 2.184/2017-TCU-Plenário).

Registre-se que prevaleceu, em todo o exercício financeiro de 2021, o estado de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin), em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus, com base no disposto na Portaria GM/MS 188, de 3/2/2020. Contrariamente ao que ocorreu em 2020, não foi reconhecido, em 2021, o estado de calamidade pública nacional para fins de adoção formal do regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações de que trata o art. 167-B da CF/1988, com redação dada pela EC 109, de 16/3/2021.

No entanto, no plano fático, consoante abordado em maior profundidade na seção 4.1.1.3, durante o exercício de 2021 houve o agravamento do perfil epidemiológico em razão da Covid-19 e o surgimento de novas variantes do Coronavírus (Sars-Cov2), situação que pode, excepcionalmente, justificar a adoção do instrumento de créditos extraordinários para a alocação de recursos em ações de combate à pandemia.

Todavia, cumpre observar que a adoção de regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações, para enfrentamento de calamidade pública de âmbito nacional e dos efeitos dela decorrentes, requer a decretação formal do estado de calamidade pública, pelo Congresso Nacional por iniciativa privativa do Presidente da República, conforme disposto no art. 167-B da CF/1988.

Nesse sentido, com a decretação do fim da Espin pela Portaria GM/MS 913, de 22/4/2022, o Poder Executivo deve dispensar maior atenção, quanto ao cumprimento dos requisitos previstos no § 3º do art. 167 da CF/1988, quando da abertura de créditos extraordinários que não sejam amparados pelo art. 4º da EC 113, de 8/12/2022.

Créditos Especiais

Em 2021, o valor de créditos especiais abertos e reabertos foi de R\$ 15,6 bilhões, que representam 1,8% do total de créditos adicionais do exercício. As origens dos recursos para abertura estão no excesso de arrecadação (R\$ 1,0 bilhão), no superávit financeiro do exercício anterior (R\$ 2,8 bilhões) e na anulação de dotações (R\$ 11,8 bilhões).

O crédito especial aberto com recursos oriundos do excesso de arrecadação foi utilizado integralmente na ação '00U5 - Participação da União no Capital do Banco da Amazônia S.A'. Já os créditos com recursos do superávit financeiro, 98,9% foram utilizados na ação '00SK - Participação da União no Capital de empresa a ser constituída a partir de cisão parcial da CBTU'. Por fim, relativamente aos créditos especiais com recursos de anulação de despesa, 78,6% (R\$ 9,3 bilhões) ocorreram em virtude da anulação de despesa no programa Bolsa Família, para aplicação no programa Auxílio Brasil.

Com base na análise realizada, a qual verificou a compatibilidade dos instrumentos de abertura dos créditos especiais com as normas previstas na Portaria-SOF 4.967, de 29/4/2021, não foram encontrados indícios de abertura de crédito especial em desacordo com os requisitos legais.

Créditos Suplementares

A CF/1988, art. 165, § 8º, expressa que a LOA pode conter autorização para abertura de créditos suplementares. Essa é uma das exceções ao princípio da exclusividade, segundo o qual a LOA não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa.

Em sintonia com o comando constitucional, a Lei 14.144/2021 (LOA 2021), em seu art. 4º, dispôs o seguinte:

Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares para o aumento de dotações fixadas por esta Lei e suas alterações, desde que compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2021 e com os limites de despesas primárias de que tratam os art. 107, art. 110 e art. 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, observem o disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, não cancelem dotações decorrentes de emendas, ressalvadas as disposições dos §§ 7º a 9º, e atendam as seguintes condições:

Referido artigo representa a autorização orçamentária para abertura de crédito suplementar apenas quando as condições e os limites constantes do artigo (*caput*, parágrafos, incisos e alíneas) forem observados. Se essas condições não forem obedecidas, não estará autorizada a abertura de crédito suplementar, a qual deve ser solicitada ao Poder Legislativo, que tem, em regra, a prerrogativa de decidir sobre a autorização de despesas.

Destaca-se ainda a Portaria-SOF 4.967, de 29/4/2021, que estabeleceu procedimentos e prazos para solicitação de alterações orçamentárias no exercício de 2021 e possui como anexo a “Tabela de Tipos de Alterações Orçamentárias”, a qual classifica as alterações nos seguintes grupos: i) créditos suplementares dependentes de autorização legislativa; ii) créditos suplementares abertos por ato do Poder Executivo; iii) alteração de GND de programações constantes da LOA no âmbito do Poder Executivo; iv) créditos especiais dependentes de autorização legislativa; v) créditos especiais abertos por ato do Poder Executivo; vi) reabertura de créditos especiais no âmbito do Poder Executivo; vii) alteração de GND de créditos extraordinários; viii) reabertura de créditos extraordinários; ix) créditos extraordinários; x) alteração de GND de créditos extraordinários abertos e reabertos; xi) reabertura de créditos extraordinários xii) transposição, remanejamento ou transferência de recursos por ato do Poder Executivo; e xiii) outras alterações orçamentárias.

Para cada um desses grupos, a referida portaria informa os tipos de classificação orçamentária possíveis, a descrição (em que consiste a alteração), as fontes de recursos, a autorização normativa, o documento a ser publicado e o período para submissão dos pedidos.

A seguir, realiza-se análise de conformidade dos “créditos suplementares abertos por ato do Poder Executivo”.

Por meio de consulta ao Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), verificou-se que 91,5% dos créditos suplementares abertos em 2021 se enquadraram em apenas seis tipos de alterações. O detalhamento das alterações, priorizado conforme critério de materialidade, ficará limitado aos três principais tipos.

Créditos suplementares em 2021, por tipo de alteração

R\$ 1,00

Tipo de alteração	Valor do crédito
193a - Remanejamento de programações constantes do órgão 93000 (alínea “a” do inciso VI do art. 4º da LOA-2021, c/c § 3º do art. 23 da LDO-2021)	403.914.708.495
101b - Suplementação de RP 0 de Serviço da Dívida (LOA-2021, art. 4º, caput, inciso I, alínea “b”)	104.529.177.405

102b - Suplementação de RP 1 de Transferências aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; de despesas do FAT; e de complemento da atualização monetária do saldo do FGTS (LOA-2021, art. 4º, caput, inciso II, alínea “b”)	71.180.021.003
120 - Suplementação acima dos limites autorizados na LOA ou não-autorizada na LOA	35.059.903.138
102a - Suplementação de RP 1 constante do Quadro 9A (LOA-2021, art. 4º, <i>caput</i> , inciso II, alínea “a”)	32.840.054.637
193c - Remanejamento de programações constantes do órgão 93000 (<i>caput</i> do inciso VI do art. 4º da LOA-2021)	30.847.868.916
Outras alterações	25.830.216.015
Total	704.191.949.609

Fonte: Siop.

Em termos de valor, o principal tipo de alteração foi o “193a - Remanejamento de programações constantes do órgão 93000”, respondendo por R\$ 403,91 bilhões de créditos abertos (57,4% do total). Este montante é decorrente de remanejamento de despesa, sendo integralmente oriundo de anulação de despesas, nos termos previstos na alínea “a” do inciso VI do art. 4º da LOA/2021, c/c § 3º do art. 23 da LDO/2021.

O citado dispositivo da LOA/2021 permite o remanejamento desde que mantidas as finalidades das categorias de programação anuladas ou desde que seja realizada a substituição da fonte de recursos relativa a operações de crédito por outras fontes de recursos.

O segundo tipo de alteração que mais contribuiu para a abertura de créditos suplementares, em montante de R\$ 104,53 bilhões, foi o ‘101b - Suplementação de RP 0 de Serviço da Dívida’, nos termos da previsão na LOA/2021, art. 4º, *caput*, inciso I, alínea “b”. Os recursos são praticamente em sua totalidade (99,98%) oriundos de anulação de despesas. Neste sentido, foram anulados recursos da ação ‘0365 - Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna’, no valor total de R\$ 104,46 bilhões, e alocados na ação ‘0455 - Serviços da Dívida Pública Federal Interna’, sendo R\$ 76,29 bilhões na fonte ‘352 - Resultado do Banco Central’ e R\$ 28,17 bilhões na fonte ‘148 - Operações de Crédito Externas - em Moeda’.

Esse crédito foi aberto pela Portaria FAZENDA/ME 5.850, de 17 de maio de 2021, tendo sido financiado por meio da anulação de dotação na ‘Fonte 43 - Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional’ e suplementado na ‘Fonte 52 – Resultado do Banco Central’ e ‘Fonte 48 - Operações de Crédito Externas’. Com isso, ao invés de usar recursos da emissão de títulos públicos para pagar a dívida, o Governo Federal utiliza o resultado do Bacen e operações de crédito externas. Essa transferência do resultado do Bacen para o Tesouro Nacional foi regulada pela Lei 13.820/2019.

Quanto ao tipo de alteração orçamentária ‘102b - Suplementação de RP 1 de Transferências aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; de despesas do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT; e de complemento da atualização monetária do saldo do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS’, a maioria desses valores (R\$ 70,21 bilhões) é oriunda de excesso de arrecadação, com reflexos principais nas transferências do imposto sobre a renda e sobre produtos industrializados no valor de R\$ 46,38 bilhões, e no repasse de *royalties* de petróleo no montante de R\$ 17,57 bilhões.

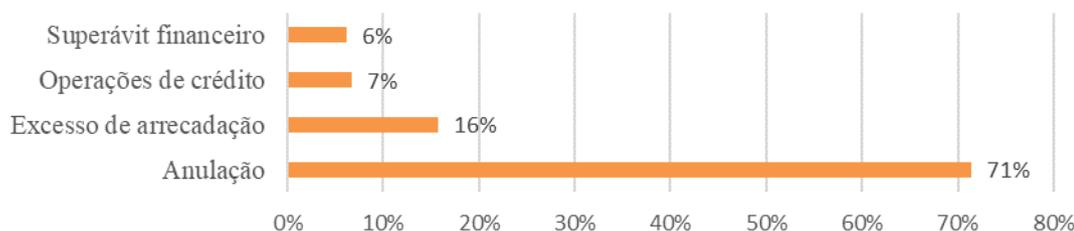
Ressalta-se que, com a vigência da Emenda Constitucional (EC) 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal (NRF), conhecido como Teto de Gastos, o montante de despesas primárias não pode ter crescimento real em relação às despesas primárias pagas em 2016 (incluindo os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário no exercício). O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) prevê, no art. 107, § 5º, que “É vedada a abertura

de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado de despesa primária sujeita aos limites de que trata este artigo”.

Considerando que não é possível ter aumento real da despesa primária por meio de créditos adicionais, sobressai a importância de se definirem prioridades na escolha de políticas públicas, com vistas a valorizar a qualidade no gasto público.

Outro aspecto que se destaca, após o NRF, diz respeito às fontes de financiamento para abertura de créditos adicionais. Com a limitação do aumento real do gasto, a maioria dos créditos adicionais passou a ser aberta por meio de anulação de dotações já existentes, ou seja, o Governo Federal retira orçamento de determinada área para destinar a outra. Em 2021, por exemplo, cerca de 71% dos créditos abertos tiveram como fonte de recursos a anulação de dotações.

Abertura de créditos adicionais por fontes de financiamento



Fonte: Siop.

O perfil das fontes de financiamento dos créditos adicionais abertos em 2021 sofreu algumas modificações quando comparado com o ano de 2020. As anulações continuam sendo a principal fonte, porém houve incremento de 12 pontos percentuais, passando de cerca de 59% em 2020, para 71% em 2021. O montante total de créditos financiados com excesso de arrecadação saiu de pouco mais de 0,3% em 2020, para cerca de 16% em 2021. Já a utilização de operações de créditos como fonte de financiamento caiu de 23% em 2020, para apenas 7%, e os créditos que se financiaram com o superávit financeiro sofreu redução, passando de 19% em 2020, para 6% em 2021.

4.1.1.2. Apuração da Aplicação do Mínimo Constitucional em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

O objetivo deste item é examinar o cumprimento da aplicação do mínimo constitucional em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). De acordo com o art. 212 da Constituição Federal, no âmbito da União, a aplicação mínima corresponde a 18% da receita líquida de impostos. No entanto, a partir da Emenda Constitucional 95/2016 (EC 95/2016), que instituiu o Novo Regime Fiscal (NRF), com vigência de vinte anos (2017 a 2036), estabeleceu-se que a aplicação mínima em MDE passaria a equivaler ao valor do mínimo calculado para o exercício de 2017, apurado nos termos do art. 212, e corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) nos exercícios posteriores, de acordo com os arts. 106 e 110 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Considerações Preliminares

Com o advento da EC 113/2021, houve alteração do principal fator de correção das variáveis do regime fiscal inaugurado pela EC 95/2016, que instituiu os limites de despesas primárias dos Poderes e órgãos autônomos (Teto de Gasto). Tais limites são corrigidos pela variação do IPCA. Entre 2018 e 2020, a correção pelo IPCA foi calculada para o período de doze meses, encerrado em junho do exercício anterior a que se referia a lei orçamentária (julho a junho). O índice acumulado nesse período corresponde ao fator de correção de 1,1351.

Promulgada em 8/12/2021, a EC 113 não só inaugurou um regime específico de precatórios, como também alterou a redação do inciso II, do § 1º do art. 107 do ADCT, para mudar

o cálculo de correção do IPCA, que passou a ser de janeiro a dezembro do exercício anterior, conforme alteração dada pelo art. 2º da emenda em tela. Com a mudança metodológica, o fator de correção do período 2018-2020 passou para 1,1645, o qual deve incidir, a partir da vigência do art. 2º da Emenda (8/12/2021), sobre o piso ou valor mínimo de manutenção e desenvolvimento do ensino apurado segundo as regras do inciso II do art. 110 do ADCT.

Cumprir fazer um registro, a título de esclarecimento, no sentido de que a regra do art. 4º da EC 113/2021 não produz qualquer reflexo sobre os pisos ou valores mínimos a que se refere o art. 110 do ADCT (saúde e educação). Isso porque, enquanto a regra em comento se refere ao limite orçamentário de despesas primárias (Teto de Gasto), fixado por Poderes e órgãos, os **pisos** ou **mínimos** de saúde e educação da União, segundo o art. 110 do ADCT, têm natureza diferente.

Ainda que, à primeira vista, possa parecer semelhante, as previsões constitucionais refletem lógicas bastante distintas entre os mínimos sociais da União e o limite de Teto de Gasto dos Poderes e órgãos. O único ponto em comum, no contexto da EC 113/2021, é a alteração do fator de correção definido no inciso II do § 1º do art. 107 do ADCT (IPCA), utilizado tanto para atualizar anualmente os limites de Teto de Gasto, quanto para corrigir os pisos de educação e saúde.

Embora os mínimos de educação e saúde também sejam resultantes da aplicação do inciso II do § 1º do art. 107 do ADCT (IPCA), a sistemática prevista no § 1º do art. 4º da EC 113/2021 não é aplicável a tais pisos, cujas despesas mínimas a serem empenhadas anualmente, por imperativo constitucional, têm preferência sobre todas as outras, não podendo se sujeitar ao montante de R\$ 15 bilhões fixado para: i) não permitir que o Poder Executivo utilizasse a eventual ampliação do Teto de Gasto para custear qualquer despesa; ii) ainda que a mudança metodológica do fator de correção produzisse margem de expansão maior no limite Teto de Gasto, o Poder Executivo ficar limitado a se apropriar do referido montante.

Não se pode deixar de observar que a alteração da metodologia de cálculo do índice de correção (IPCA) dos limites de despesas primárias dos Poderes e órgãos não foi sem condição e direcionamento. A própria EC 113/2021 estabelece que a diferença porventura verificada nos limites orçamentários de Teto de Gasto, no limite de **até R\$ 15 bilhões**, deve-se destinar, em 2021, a despesas de **vacinação contra a Covid-19** ou relacionadas a **ações emergenciais e temporária de caráter socioeconômico** (art. 4º, § 1º), ações próprias de políticas públicas conduzidas pelo Poder Executivo, que passa a ter o limite de Teto de Gasto aumentado, no plano orçamentário, no referido valor.

Noutra vertente, não há razão lógica para sujeitar o mínimo da educação à regra do § 1º art. 4º da EC 113/2021, se o valor previsto no referido dispositivo foi expressamente direcionado a custear ações próprias da saúde (vacinação) e outras consideradas emergenciais e temporária de caráter socioeconômico que não necessariamente guardam relação com a política de educação. Tal assertiva é reforçada pela regra prevista no § 6º do mesmo artigo, inserido pela EC 114, de 16/12/2021, segundo o qual o aumento do limite de Teto de Gasto dos Poderes e órgãos, em razão da correção metodológica da apuração da variação do IPCA, deve se restringir, em 2022, a ações que integram as políticas de saúde, previdência e assistência social, regra na qual a política de educação não se inclui.

A técnica legislativa adotada para sistematizar o regime fiscal no texto constitucional impõe desafios hermenêuticos para que seus fins sejam observados e suas disposições adequadamente aplicadas. Ao aproveitar e fazer referência ao dispositivo que define o mesmo indicador de correção (variação do IPCA) dos limites de despesas primárias (Teto de Gasto) para atualizar os valores mínimos de despesas com educação e saúde, corre-se maior risco de imprecisão por ocasião de eventuais alterações, a exemplo da que se verifica com a promulgação da EC 113/2021.

A discussão sobre os efeitos da EC 113/2021 sobre os mínimos de educação e saúde requer um exercício hermenêutico que vise extrair todo o conteúdo da norma, alicerçado no

postulado da razoabilidade e da proporcionalidade em todas as suas dimensões. Sabe-se, porém, que essa não é uma tarefa fácil, não sendo raras as ocasiões em que o ordenamento jurídico não explicita qual determinação aplicar ao caso concreto, ou situações em que a norma possui em seu bojo palavras de conceitos vagos, indeterminados ou de vastos significados. Oportuno recorrer ao Relatório (itens 112) e o Voto condutor do Acórdão 1.048/2018-TCU-Plenário (rel. Min. Bruno Dantas):

‘As leis positivas são formuladas em termos gerais; fixam regras, consolidam princípios, estabelecem normas, em linguagem clara e precisa, porém ampla, sem descer a minúcias. É tarefa primordial do executor a pesquisa da relação entre o texto abstrato e o caso concreto, entre a norma jurídica e o fato social, isto é, aplicar o Direito. Para o conseguir, se faz mister um trabalho preliminar: **descobrir e fixar o sentido verdadeiro da regra positiva; e, logo depois, o respectivo alcance e extensão.**’ (Carlos Maximiliano, *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, pág. 01)

Em sentido semelhante leciona Maria Helena Diniz, cuja lição fundamentou a decisão mencionada:

‘Deve o hermenauta ter em vista as seguintes regras: 1ª) as palavras podem ter uma significação comum e uma técnica, caso em que deve-se dar preferência ao sentido técnico; 2ª) deve ser considerada a colocação da norma, p. Ex., uma disposição, incluída no capítulo sobre curatela, está indicando que se destina a regular essa forma de incapacidade; 3ª) **havendo antinomia entre o sentido gramatical e o lógico, este deve prevalecer**; 4ª) o significado da palavra deve ser tomado em conexão com o da lei; 5ª) o termo deve ser interpretado em relação aos demais; e 6ª) havendo palavras com sentido diverso, cumpre ao intérprete fixar-lhes o adequado ou o verdadeiro.’ (Maria Helena Diniz. *Compêndio de Introdução à Ciência do Direito*. 20. Ed. São Paulo: Saraiva. 2009, pág. 439)

Poderia o legislador, para dizer o que queria sem tropeços, com clareza e perfeição esperadas, ter alterado a metodologia de correção do IPCA no art. 2º da EC 113/2021, restringindo seus efeitos, em 2021, sobre o limite orçamentário de Teto de Gasto do Poder Executivo, como o fez no art. 3º da EC 109/2021. Ao optar por fazer uso, no art. 4º daquela Emenda, de referência ao inciso II, do § 1º do art. 107 do ADCT, cria-se um desafio para a interpretação de outros parâmetros constitucionais que resultam do emprego do fator disciplinado pelo dispositivo do ADCT em questão. Embora este constitua um dos recursos válidos que faz parte da técnica legislativa empregada na formulação de leis, é inegável o desafio hermenêutico para identificar e fixar o sentido verdadeiro da regra positiva, seu alcance e extensão.

Despesas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

De acordo com esse novo critério, o piso ou valor mínimo em MDE referente a 2021 precisa refletir a variação do IPCA, entre janeiro e dezembro, de 2018 a 2020, que corresponde a 2,95%, 3,75%, 4,31% e 4,52%, respectivamente, conforme publicação disponibilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Portanto, o fator de correção para 2021, que considera a variação acumulada do IPCA de 2018 a 2020, é de 1,1645.

Para efeito de controle orçamentário, a partir da LDO de 2018 (Lei 13.473/2017), passou-se a utilizar o Identificador de Uso “8” (ID-USO 8), previsto com a finalidade de identificar as despesas como MDE, consoante arts. 70 e 71 da Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB), no âmbito do Ministério da Educação (MEC).

Assim, basicamente, para a identificação do valor elegível para se fazer frente à aplicação mínima obrigatória no exercício de 2021, selecionaram-se as despesas classificadas com o ID-USO 8, excluídas: i) as financiadas com as fontes 13 – Contribuição do Salário-Educação e 93 – Produto da Aplicação dos Recursos a Conta do Salário-Educação, com base no § 5º do art. 212 da CF/1988; ii) as financiadas com as fontes 8 – Fundo Social (parcela destinada a educação pública e saúde) e 42 – Compensação financeira para exploração de petróleo ou gás natural, com base nos arts. 1º, 2º e 4º da Lei 12.858/2013; iii) a parcela excedente a 30% da complementação da União ao

Fundeb, em face do art. 212-A, inciso VIII, da CF/1988; e iv) os valores residuais referentes a pagamentos efetuados a aposentados e pensionistas (elementos de despesa 1 e 59) que contrariam o § 7º do art. 212 da CF/1988 e o art. 70, inciso I, da LDB (R\$ 60.013,32).

Quanto à classificação como MDE de despesas com aposentadorias e pensões, a parcela residual de R\$ 60 mil não foi computada na aferição do mínimo no exercício de 2021, embora permaneça marcada com o ID-USO 8. No âmbito da análise sobre as Contas do Presidente no exercício de 2020 (CG 2020), houve recomendação para que o Ministério da Educação e as unidades orçamentárias vinculadas que se abstivessem de executar essas despesas como MDE, sem se restringirem àquelas computadas na apuração anual do limite mínimo. Por essa razão, essa recomendação será reiterada.

Observa-se que, no cálculo do Demonstrativo de MDE que integra o RREO do encerramento do exercício (Anexo 8), não foram excluídos os valores referentes ao pagamento de benefício assistencial a estudantes de nível superior – ação orçamentária 4002 (R\$ 150 mil). Essa situação não gera distorção com os valores apresentados nas tabelas seguintes em virtude da baixa materialidade e dos arredondamentos efetuados na aferição do cumprimento da aplicação mínima. Deve-se pontuar que a pertinência de classificar tal despesa como MDE está em estudo no âmbito do Grupo de Trabalho constituído no âmbito da Secretaria-Executiva do ME, pela Portaria MEC 878, de 6/10/2021, para análise das ações orçamentárias que compõem as despesas com MDE.

Pelo texto original do art. 212 da Constituição Federal, o limite mínimo de aplicação em MDE seria de R\$ 76.803 milhões (18% da receita líquida de impostos). Entretanto, com a regra introduzida pela EC 95/2016, posteriormente atualizada pela EC 113/2021, o limite mínimo de aplicação em MDE no exercício de 2021 foi de R\$ 57.038 milhões (fator de correção de 1,1645), conforme demonstrado na tabela seguinte.

Despesas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – Exercício de 2021	SIAFI ¹	RREO ²
(A) 18% da receita líquida de impostos do ano corrente - 2021 (regra antiga)	76.803	73.803
(B) Valor calculado com base na aplicação mínima em 2017 - corrigido pelo IPCA acumulado de 2018 a 2020 (EC 113/2021 = 1,1645)	57.038	57.038
(C) Despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino em 2021	76.321	76.321

1. Fonte: Tesouro Gerencial;

2. Fonte: Anexo 8 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – Dezembro de 2021 – Secretaria do Tesouro Nacional.

Outrossim, devem ainda ser computados no cálculo do mínimo até 30% da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), conforme inciso VIII do art. 212-A da Constituição, inserido pela EC 108/2020, cuja regra já existia e constava do antigo art. 60, inciso VIII, do ADCT.

Com relação à complementação da União ao Fundeb, verifica-se que o total da despesa empenhada nas ações 0E36 e 00SB – Complementação da União ao Fundeb, até dezembro de 2021, foi de R\$ 23.575 milhões. Contudo, somente o limite anual equivalente a 30% desse montante (R\$ 7.072,50 milhões) foi contabilizado na composição do mínimo com MDE, restando atendido o disposto no inciso VIII do art. 212-A da Constituição, conforme a tabela seguinte.

Complementação da União ao Fundeb

Complementação União	Limite Anual	SIAFI ¹	RREO ²
Complementação da União (até 30% de R\$ 23.575.009.441,33)	7.072,50	7.072,50	7.072,50
% de Complementação da União ao Fundeb	30%	30%	30%

1. Fonte: Tesouro Gerencial.

2. Fonte: Anexo 8 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – Dezembro de 2021 – Secretaria do Tesouro Nacional.

Foi demonstrado que a União cumpriu o limite mínimo constitucional em MDE, previsto no art. 212 da Constituição Federal combinado com o art. 110 do ADCT, considerando que

o montante aplicado foi de R\$ 76.321 milhões, com excedente de R\$ 19.282 milhões (33,81%) em relação ao mínimo a ser aplicado no exercício de 2021 (R\$ 57.038 milhões).

Em complemento, deve-se registrar que, com a implementação das mudanças inseridas pela EC 95/2016, a partir de 2018, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) passou a suprimir, no demonstrativo do RREO, o detalhamento dos dados referentes às receitas de impostos do exercício corrente, passando a informar, no que se refere às receitas, apenas o valor do limite mínimo a ser aplicado.

No entanto, para continuidade do acompanhamento da série histórica e transparência das informações, convém demonstrar que 17,9% da receita líquida de impostos referiram-se ao financiamento público de MDE no exercício de 2021, contra 22,74% no exercício anterior.

Receitas e despesas relativas à manutenção e desenvolvimento do ensino – exercício de 2021

Especificação	R\$ milhões	
	SIAFI ¹	RREO ²
(A) Receita de impostos	703.561	
(B) Transferências para estados, DF e municípios (repartição de receita)	276.877	
(C) Receita líquida de impostos após repartição de receita (A-B)	426.684	
(D) Despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino	76.321	76.321
Participação da manutenção e desenvolvimento do ensino da receita líquida (D/C)	17,9%	

1. Fonte: Tesouro Gerencial;

2. Fonte: Anexo 8 do RREO – Dezembro de 2021 – Secretaria do Tesouro Nacional.

Como se nota, a aplicação federal em MDE supera o limite estabelecido pela regra atual, porém fica ligeiramente aquém (0,1%) do que seria exigido pela regra do texto original do art. 212 da CF/1988.

No que tange à fiscalização e à transparência das informações, o art. 72 da LDB estabelece que as receitas e despesas com MDE devem ser apuradas e publicadas no âmbito do RREO, previsto no § 3º do art. 165 da Carta Magna. No mesmo sentido, LDB, em seu art. 73, prescreve que os órgãos fiscalizadores examinarão, de forma prioritária, o cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal.

Fontes de Financiamento da Educação

Observou-se que os órgãos do Poder Executivo passaram, a partir de 2020, a adotar nova interpretação acerca das alterações empreendidas pelo NRF. Em síntese, tem-se adotado certa discricionariedade quanto à destinação das fontes de custeio das despesas consideradas para fins de cálculo do mínimo em MDE, com a consideração não apenas daquelas despesas custeadas com recursos previstos no art. 212 da Lei Maior, referente aos impostos, mas também outros recursos com destinação específica.

A contribuição social do salário-educação ficou de fora do rol de recursos destinados ao financiamento do mínimo em MDE, respeitando a destinação específica prevista no § 5º do art. 212 da CF/1988, assim como as receitas decorrentes da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, que devem constituir recursos adicionais ao mínimo obrigatório (Lei 12.858/2013, art. 4º).

Como constatado em 2020, em 2021 também houve a destinação indevida de recursos vinculados ao conjunto de políticas sociais que integram a seguridade social (saúde, regime geral de previdência social e assistência social) para o financiamento de ações típicas de MDE.

Em 2020, houve alocação de R\$ 4,75 bilhões da fonte 151 (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL) no financiamento de ações típicas de MDE, a exemplo de despesas de responsabilidade do MEC com a manutenção de hospitais universitários e assistência à saúde de servidores públicos (benefício do servidor desprovido de caráter universal e igualitário). Na ocasião

da análise referente às CG 2020, foi observado que em escalada crescente, para 2021, havia sido alocado R\$ 12,37 bilhões da fonte 151 em ações de MDE.

Essas constatações levaram o TCU a proferir recomendação ao Poder Executivo federal para que se abstinhasse de incluir nos Projetos de Leis Orçamentárias Anuais, como fontes de recursos de MDE, receitas de contribuições sociais destinadas ao custeio da seguridade social, conforme item 3.5 do Parecer Prévio sobre as contas presidenciais de 2020, ocasião em que foi consignada a necessidade de observar o entendimento assentado no Acórdão 31/2017-TCU-Plenário, referente à resposta à consulta de densa abstração normativa, no seguinte sentido:

9.2. nos termos do art. 1º, XVII, da Lei 8.443/92, dar as respostas a seguir aos questionamentos do consulente:

9.2.1. são aplicáveis a partir da publicação da LC 141/2012, em 16/1/2012, as suas disposições relativas à definição das ações e serviços públicos de saúde que poderão ser considerados para fins de cumprimento do valor mínimo a ser destinado à área saúde;

9.2.2. os recursos consignados no orçamento do Ministério da Saúde para serem transferidos, no âmbito do REHUF, às unidades orçamentárias dos **hospitais universitários federais não podem ser contabilizados para fins de cumprimento do valor mínimo a ser destinado à área saúde, previsto no art. 198, § 2º, I, da CF/1988;** (grifamos)

Conforme destacado no Voto do relator, Ministro Augusto Sherman, os serviços de saúde dos hospitais universitários integram-se ao SUS, “mediante convênio, preservada a sua autonomia administrativa, em relação ao patrimônio, aos recursos humanos e financeiros, ensino, pesquisa e extensão nos limites conferidos pelas instituições a que estejam vinculados” (art. 45 da Lei 8.080/1990). Nesses termos, os hospitais-escola, segundo o Voto, também fazem jus a pagamento a título de **ressarcimento das despesas** realizadas com o atendimento à comunidade, o que tem se efetivado mediante descentralização de recursos por meio da ação orçamentária “8585-Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade”, constante do programa de trabalho do Fundo Nacional de Saúde. Somente nessas bases que recursos vinculados à seguridade social, destinados a ações de saúde, podem ser aplicados pelos hospitais-escola, para o desempenho de sua missão precípua, que integra a política de educação.

Esse entendimento firmado em sede abstrata balizou a análise do caso concreto verificado nos hospitais-escola da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), o que resultou nas determinações proferidas no Acórdão 1.932/2019-TCU-Plenário (rel. Min Walton Alencar Rodrigues), para que o Ministério da Educação efetuasse o ressarcimento dos recursos vinculados a ações de saúde destinados, irregularmente, para pagamento de despesas próprias do Ministério da Educação.

De forma convergente a esses dois julgados, o Tribunal deu ciência à Secretaria de Orçamento Federal (SOF/ME) e ao Ministério da Educação no sentido de que não existe margem legal para custear com recursos da seguridade social despesas típicas de MDE, mesmo que se refiram à assistência médica e odontológica dos servidores do MEC, pois não atendem ao princípio da universalidade que rege o Sistema Único de Saúde, previsto no art. 2º, inciso I, da Lei Complementar 141/2012. Além disso, o MEC não figura entre os órgãos autorizados a ter suas despesas referentes aos ativos e à administração geral financiadas pelas contribuições sociais destinadas à seguridade social, segundo o art. 18 da Lei 8.212/1991, como se depreende do item 1.6.1 do Acórdão 626-2022-TCU - 1ª Câmara, da relatoria do ministro Walton Alencar Rodrigues:

1.6.1 dar ciência à Secretaria de Orçamento Federal/ME e ao Ministério da Educação, com fundamento nos arts. 9º e 10º da Resolução-TCU 315/2020, que, mesmo que a assistência médica e odontológica dos servidores do MEC (ação orçamentária 2004) seja classificada como MDE, com base no inciso I do art. 70 da LDB combinado com o art. 41 da Lei 8.112/1990, **não existe margem legal para custear essas despesas com recursos da seguridade social, pois não atendem ao princípio da universalidade que rege o Sistema Único de Saúde, previsto no art. 2º, inciso I, da Lei Complementar 141/2012,** e o Ministério da Educação não figura

entre os órgãos autorizados a ter suas despesas referentes aos ativos e à administração geral financiadas pelas contribuições sociais destinadas à seguridade social, segundo o art. 18 da Lei 8.212/1991. (grifamos)

Quanto à execução de recursos vinculados à seguridade social no custeio de despesa de MDE, constatou-se que, em 2021, foi verificada reincidência do desvio de finalidade dos recursos vinculados à seguridade social para custeio de despesas próprias da educação, em desacordo com o disposto no item 3.5 do Parecer Prévio sobre as contas presidenciais de 2020.

A irregularidade é verificada pelo empenho de R\$ 12,19 bilhões em ações típicas de MDE com recursos constitucionalmente vinculados à seguridade social (CSLL – fonte 151), dos quais R\$ 9,6 bilhões foram para pagamento de servidores e empregados ativos que integram o quadro das entidades vinculadas ao Ministério da Educação, R\$ 650 milhões para pagamento de assistência médica e odontológica concedida a título de benefício restrito a servidores da educação, R\$ 612 milhões para contribuição patronal da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais (despesa de pessoal segundo o art. 18 da Lei Complementar 101/2000) e R\$ 507 milhões para reestruturação e modernização de hospitais universitários federais, dentre outras despesas.

De acordo com a arquitetura constitucional, o Título VIII, que disciplina a Ordem Social, distingue de forma inequívoca as políticas públicas e suas formas de financiamento. Enquanto a seguridade social dispõe de regras e princípios próprios no Capítulo II – contemplando as políticas de saúde, previdência social e assistência social –, a política de educação, prevista no Capítulo III juntamente com a cultura e o desporto, é regida por princípios e regras específicos que não permitem a sua inclusão no conceito de seguridade social.

Receitas e Despesas Típicas da Seguridade Social

Receitas Típicas da Seguridade Social			Despesas Típicas da Seguridade Social			R\$ Milhares Resultado da Seguridade Social
Descrição	Valor	%	Descrição	Valor	%	Valor
1. Contribuições Previdenciárias Vinculadas ao RGPS	461.901.057	49,72%	1. Despesas Previdenciárias do RGPS	712.027.487	62,08%	-250.126.430
2. Outras Contribuições Típicas da Seguridade Social	467.074.044	50,28%	2. Outras Despesas Típicas da Seguridade Social	434.977.366	37,92%	32.096.678
2.1. PIS/PASEP (fonte 140) ¹	54.018.586	11,57%	2.1. Abono Salarial	10.158.254	2,34%	-
2.2. CSLL (fonte 151)	113.461.830	24,29%	2.2. Seguro-desemprego	36.229.495	8,33%	-
2.3. Cofins (fonte 153)	271.678.648	58,17%	2.3. Saúde	179.077.635	41,17%	-
2.4. Demais Receitas Vinculadas à Seguridade Social	27.914.981	5,98%	2.4. Assistência Social	168.621.447	38,77%	-
			2.5. Outras Despesas da Seguridade Social	40.890.535	9,40%	-
Total	928.975.101	100%	Total	1.147.004.853	100%	-218.029.752

Fonte: Dados do Demonstrativo da Seguridade Social e da RCL do RREO 6º Bimestre de 2021 com ajustes para refletir os arts. 193-203 e 239 da CRFB. Para fins da política de saúde, são considerados as ações e os serviços públicos de saúde previstos no art. 198 da CRFB, observados os conceitos definidos na Lei Complementar 141/2012.

Nota: 1. Excluída a parcela do PIS/PASEP destinada ao BNDES (art. 239, § 1º, da CRFB) com base em consulta ao Tesouro Gerencial. A partir da EC 103/2019, parte da contribuição do PIS/PASEP destinada à seguridade social poderá ser utilizada para financiar benefícios da previdência social, além do abono salarial e o seguro-desemprego.

Como se nota, a União dispôs, no orçamento da seguridade social, de R\$ 420,6 bilhões para financiar as despesas típicas com ações e serviços públicos de saúde (R\$ 179,1 bilhões), assistência social (R\$ 168,6 bilhões) e cobrir o déficit previdenciário-financeiro do regime geral de previdência social (R\$ 250,1 bilhões), dentre outras despesas típicas da seguridade social, cuja soma superou R\$ 638,7 bilhões, o que gerou um déficit no orçamento da seguridade social de pouco mais de R\$ 218 bilhões.

O art. 195 da Lei Maior não deixa dúvida de que as contribuições sociais nele previstas são restritas ao financiamento das políticas públicas que integram a seguridade social, sem espaço

para financiar ações de outras políticas públicas, a exemplo da educação, cultura, desporto, a despeito da sua importância.

A norma prevista no § 2º do art. 195 da Lei Maior é taxativa no sentido de que a “proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos **órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social**, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, **assegurada a cada área a gestão de seus recursos**”, em cujo contexto não se insere o Ministério da Educação.

Com exceção das contribuições vinculadas ao regime geral de previdência social, o art. 195 da Constituição prevê que a “lei definirá os critérios de transferência de recursos para o sistema único de saúde e ações de assistência social da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e dos Estados para os Municípios, observada a respectiva contrapartida de recursos” (§ 10). Tal dispositivo, associado ao art. 198, fundamenta os repasses regulares e automáticos no âmbito do SUS regulamentados pela Lei Complementar 141/2012, no total de R\$ 108,9 bilhões (ou 61% do orçamento federal em saúde em 2021), e os repasses fundo a fundo no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (Suas) regulamentado pela Lei 8.742/1993, com destaque para a análise empreendida no Acórdão 944/2021-TCU-Plenário e no Acórdão 12.072/2021-TCU - 1ª Câmara (ambos da relatoria do Min. Marcos Bemquerer).

Não há como inserir a política de educação nesse arranjo constitucional. Para financiar a referida política pública, o constituinte previu vinculação da receita de impostos, além da contribuição do salário-educação, cuja arrecadação somou R\$ 24 bilhões em 2021. Deste montante, R\$ 14 bilhões (58,3%) foram repassados aos entes subnacionais e R\$ 8,7 bilhões (38%) financiaram os programas realizados pela União na educação básica, a maior parte mediante transferências voluntárias aos entes subnacionais segundo as premissas assentadas no Acórdão 3.061/2019-TCU-Plenário, rel. Min. Ana Arraes. Ressalte-se que desses programas da União, o apoio a alimentação escolar na escola (PNAE), no valor de R\$ 4,2 bilhões, não é computado na aferição do mínimo em MDE.

Ao se executar ações de MDE com recursos de contribuições típicas da seguridade social, às quais o constituinte deu destinação específica, infringe-se ainda a determinação disposta no § 4º do art. 76 do ADCT, uma vez que se passa a dispor desses recursos como se desvinculados ainda fossem, tal como ocorreu de 2000 a 2019, sob a vigência de previsões expressas nas emendas constitucionais que instituíram a desvinculação das receitas da União (DRU).

Entretanto, com a promulgação da EC 103/2019, o art. 76 do ADCT excluiu, expressamente, as contribuições da seguridade social do rol de desvinculações, restabelecendo a situação do texto original da Lei Maior. Convém observar que a contribuição social do salário-educação já havia, anteriormente, sido considerada exceção da DRU pela EC 68/2011. O tratamento em parágrafos distintos das contribuições sociais da seguridade social e do salário-educação torna ainda mais evidente que esses institutos não se confundem e se destinam ao financiamento de políticas públicas diferentes:

Art. 76. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) da arrecadação da União relativa às **contribuições sociais**, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data.

...
§ 2º Excetua-se da desvinculação de que trata o caput a arrecadação da **contribuição social do salário-educação** a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal.

...
§ 4º A desvinculação de que trata o caput **não se aplica às receitas das contribuições sociais destinadas ao custeio da seguridade social**. (grifo inserido)

A leitura que se pode extrair do dispositivo constitucional vigente é que, a partir de 2020, a DRU incide sobre as receitas de contribuições sociais outras que não sejam as vinculadas à

seguridade social, a exemplo da contribuição sobre sorteio realizado por entidade filantrópica, com a ressalva de que já não incidia sobre a contribuição do salário-educação desde 2011.

Além dos R\$ 12,19 bilhões executados na fonte 151 (CSLL), pouco mais de R\$ 1 bilhão das despesas classificadas como MDE foram custeadas de forma pulverizadas por diversas outras fontes, cujos recursos foram alocados ao orçamento da seguridade social, representando pouca materialidade individualmente.

Apesar da inequívoca inobservância dos preceitos constitucionais na alocação dos recursos vinculados à seguridade social em 2021, mesmo que as despesas efetuadas com essas fontes não fossem consideradas na aferição do mínimo, o seu atingimento restaria cumprido, pois o mínimo exigido no exercício de 2021 (R\$ 57,04 bilhões) estaria coberto pela execução das despesas efetuadas com recursos da fonte 0 – Recursos Primários de Aplicação Livre (R\$ 53,99 bilhões) e de outras fontes do Orçamento Fiscal (R\$ 9,4 bilhões), já excluída a parcela excedente à 30% da complementação da União.

Como já consignado no Relatório das CG 2020, a prática de se utilizar de fontes da seguridade social deve ser corrigida de forma a cumprir o mandamento do § 4º do art. 76 do ADCT, além de evitar distorções em futuras apurações do seu resultado. Em razão disso, foram proferidas a recomendação constante do item 3.5 do Parecer Prévio sobre as CG 2020 e a ciência à SOF/ME e ao Ministério da Educação no Acórdão 626/2022-TCU - 1ª Câmara. A análise do cumprimento das recomendações referentes às Contas do Presidente de anos anteriores consta no Capítulo 6 deste relatório.

Em desfecho, registre-se que, tanto no Projeto da Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2020 quanto no de 2021, houve a inclusão de contribuições da seguridade social como fonte de custeio de despesas típicas de MDE, o que resultou na confirmação dessas alocações nas LOAs 2020 e 2021, respectivamente.

Recursos Vinculados à Seguridade Social Alocados em MDE (PLOA e LOA 2020 a 2022)

R\$ 1,00			
Exercício	Fonte Vinculada à Seguridade Social	PLOA	LOA
2020	151 – CSLL	4.894.956.208	4.675.008.491
2021	151 – CSLL	12.374.403.479	12.354.432.786
2022	153 – Cofins	-	57.728.638

Fonte: Volume I, Quadro 8B (PLOA e LOA 2020 e 2021) e Volume I, Quadro 9B (PLOA e LOA 2022)

Diferentemente, o PLOA 2022 encaminhado ao Congresso Nacional não considerou as contribuições vinculadas à seguridade social entre as fontes de recursos para fazer frente às despesas típicas da educação. Entretanto, a LOA 2022 aprovada pelo Congresso Nacional alocou o equivalente a R\$ 57,7 milhões da fonte 153 – Recursos Destinados às Atividades Fins da Seguridade Social (Cofins) em despesas com MDE.

Essa prática reiterada, de considerável materialidade e elevado caráter ofensivo a normas constitucionais que vinculam as contribuições da seguridade social a despesas típicas do regime geral de previdência social (art. 201-202), de ações e serviços públicos de saúde (arts. 196-198) e de assistência social (arts. 203-204 e 239), configura irregularidade grave com inegável repercussão negativa sobre a gestão governamental. Além de restringir o orçamento da seguridade social, a decisão do Poder Executivo pela aplicação de recursos dessas contribuições em ações típicas de MDE desconsidera a norma fixada pela EC 103/2019, que excluiu, a partir de 2020, as receitas de contribuições sociais vinculadas à seguridade social da incidência da DRU.

Ampliação da Complementação da União com a Emenda do Novo Fundeb

A nova ordem constitucional introduzida pela EC 108/2020 manteve a vinculação de, no máximo, 30% da complementação da União ao Fundeb na aferição do mínimo constitucional, mas ampliou a sua composição, que passou, progressivamente, de, no mínimo, 10% do somatório da contribuição total de estados, Distrito Federal e municípios ao Fundeb (R\$ 15,46 bilhões em

2020) para, no mínimo, 12% (em 2021), 15% (em 2022), 17% (em 2023), 19% (em 2024), 21% (em 2025) e 23% (a partir de 2026), conforme incisos IV e V do art. 212-A e nova redação dada ao art. 60 do ADCT. Ao final da trajetória (2026), a complementação federal ao Fundeb terá sido ampliada em 13 pontos percentuais (p.p.).

No primeiro ano de aplicação da EC 108/2020, a complementação convencional, baseada no Valor Anual por Aluno (complementação-VAAF) da União passou de R\$ 15,46 bilhões empenhados em 2020 para R\$ 19,47 bilhões em 2021. Soma-se a este valor a complementação Valor Anual Total por Aluno (complementação-VAAT) e demais no total de R\$ 4,10 bilhões. Ao todo, a União realizou complementação para educação básica da ordem de R\$ 23,57 bilhões. Ao final da trajetória fixada pela Emenda (2026), o montante da complementação federal poderá alcançar R\$ 65,3 bilhões, segundo projeção realizada pelo Ministério da Economia.

A referida emenda instituiu duas novas modalidades de complementação. Para além da complementação-VAAF, a novidade mais significativa ficou por conta da complementação pelo VAAT (10,5 pontos percentuais do mínimo que a União deve complementar de forma adicional até 2026), cuja distribuição traz mudanças na modelagem, especialmente no que diz respeito à sua destinação para reforçar o orçamento de cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o VAAT nas respectivas redes não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Outra inovação trata da modalidade de complementação pelo Valor Anual por Aluno por Resultados (VAAR), distribuído por rede de ensino e que contemplará indicadores de aprendizagem e de atendimento, a ser aplicado a partir de 2023.

De acordo com Portaria Interministerial 1/2022 (ajuste anual dos recursos do Fundeb do exercício de 2021, referentes à complementação da União nas modalidades VAAF e VAAT), o VAAF definido nacionalmente para 2021 foi de R\$ 4.645,38. Quanto à complementação-VAAF da União (R\$ 19,8 bilhões em 2021), continuam como beneficiados desses recursos dez estados das Regiões Norte e Nordeste (Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Norte) e todos os seus 1.925 municípios. Quanto à complementação-VAAT (R\$ 3,9 bilhões), foram beneficiados 1.567 municípios.

No que tange à distribuição da complementação federal, a grande novidade em 2021 ficou por conta de 227 novos municípios – distribuídos em 14 estados das Regiões Centro-Oeste (3), Norte (4), Nordeste (1), Sul (2) e Sudeste (4) –, os quais passaram a receber a complementação federal do VAAT (R\$ 309,5 milhões ou 8%), constituindo este um importante avanço da EC 108/2020 voltado para promoção da equidade. Minas Gerais apresentou o maior número de municípios contemplados (85), seguido pelos estados de Goiás (26), Paraná (26), Acre (16) e Espírito Santo (15), dentre outros.

Ademais, está em curso levantamento (TC 003.297/2022-5, sob a relatoria do min. Aroldo Cedraz) com o objetivo de conhecer os procedimentos adotados pelos Ministérios da Educação e da Economia voltados para implantação das rotinas de definição do valor da complementação da União ao Fundeb aprovado pela EC 108/2020 e sua distribuição aos entes subnacionais, bem como levantar possíveis riscos jurídico-fiscais com a constitucionalização do Custo Aluno Qualidade (CAQ), tendo em vista os riscos apontados Acórdão 2.591/2021-TCU-Plenário (rel. min. Benjamin Zymler).

Além disso, também constitui aspecto relevante do levantamento a ampliação de 60% para 70% o mínimo da complementação federal (VAAF e VAAT) a ser aplicado em pagamento dos profissionais da educação básica feita pelo novo arranjo do Fundeb, em razão de relatos de que os entes subnacionais têm reivindicado nova complementação federal para honrar o piso nacional do magistério. Isso pode vir a representar a transferência de obrigações salariais locais para a União, o que requer atenção e cuidado específicos, seja do ponto de vista fiscal, seja pelo ângulo da sustentabilidade da política pública.

Interoperabilidade entre sistemas mantidos pela União

A interoperabilidade entre os sistemas corporativos mantidos pelo Governo Federal é mais um ponto relevante do levantamento em andamento no âmbito do TC 003.297/2022-5. Foi apurado nesse trabalho que cerca de 250 Municípios não apresentaram ao MEC os dados de arrecadação necessários para definir a distribuição da complementação-VAAT. A falta dessas informações levou ao bloqueio do repasse da complementação federal e à consequente judicialização por parte de vários municípios contra a União. Vislumbra-se a possibilidade de redução dos conflitos na esfera judicial a partir de avanços na interoperabilidade dos sistemas mantidos pelo Poder Executivo.

Além da redução de conflitos federativos, outras razões para implementar a interoperabilidade dos sistemas mantidos pela União foram relatadas nas CG 2020, com destaque para superação de assimetria metodológica dos mínimos de educação, “garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público”, integrar o sistema centralizado de educação mantido pelo MEC, instituído pela Nova Lei do Fundeb, com o sistema centralizado de natureza fiscal mantido pelo Ministério da Economia, dentre outras medidas.

O registro da execução orçamentária e financeira da educação de forma pormenorizada para atender a legislação específica e o art. 48 da Lei Complementar 101/2000 e suas alterações posteriores, de modo que permita ao sistema centralizado da União proceder ao cálculo mediante metodologia uniforme de apuração dos mínimos constitucionais, dentre outras funcionalidades, possibilitará o acompanhamento permanente da alocação dos recursos pelos órgãos federais, inclusive a partir do uso de *data mining* (mineração de dados) como subsídio à análise sistemática para obtenção de resultados, dado o seu elevado potencial de racionalizar as atividades de monitoramento e avaliação da política pública a cargo do Poder Executivo, assim como a fiscalização e o controle pelos órgãos competentes e a sociedade civil.

Dada a relevância dessa padronização nacional, encontra-se em fase de planejamento auditoria de tecnologia da informação, autorizada no âmbito do TC 007.873/2022-0, para verificar a conformidade das regras de negócio dos sistemas centralizados mantidos pela União com a legislação fiscal, previdenciária, de educação e de saúde, assim como a interoperabilidade entre os referidos sistemas com os sistemas integrados de administração financeira de uso obrigatório pela União e pelos demais entes da Federação por força do art. 48, § 1º, inciso III, e §§ 2º e 6º da LRF (Siafi e Siafic).

IRREGULARIDADE

Desvio de finalidade reincidente de recursos vinculados à seguridade social para o custeio de ações típicas de manutenção e desenvolvimento do ensino alheias às políticas públicas abrangidas pelo conceito constitucional de seguridade social, em afronta aos princípios e regras previstos nos arts. 194, 195, 198 a 203 da Constituição Federal, ao § 4º do art. 76 do ADCT, à Lei 8.212/1991 (arts. 11, 16, 17 e 18), à Lei Complementar 141/2012 (arts. 2º e 3º), em desacordo com a resposta à consulta apreciada pelo Acórdão 31/2017-TCU-Plenário, com eficácia normativa.

IMPROPRIEDADE

Execução reincidente no identificador orçamentário exclusivo para ações de manutenção e desenvolvimento do ensino (ID-USO 8) de parcela residual de despesas com aposentadorias e pensões, em desacordo com § 7º do art. 212 da Constituição Federal e o art. 70, inciso I, da Lei 9.394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

RECOMENDAÇÃO

Ao Presidente da República, para que se abstenha de incluir, nos Projetos de Leis Orçamentárias Anuais, como fonte de recursos de ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, receitas de contribuições sociais vinculadas ao financiamento de políticas públicas que integram a seguridade social, sob pena de desvio de finalidade e afronta aos arts. 194, 195 e 198 a 203 da Constituição Federal, ao § 4º do art. 76 do ADCT, à Lei 8.212/1991 (arts. 11, 16, 17 e 18), à Lei Complementar 141/2012 (arts. 2º e 3º), e em desacordo com a resposta à consulta apreciada pelo Acórdão 31/2017-TCU-Plenário.

4.1.1.3. Aplicação Mínima em Ações e Serviços Públicos de Saúde

O objetivo desta seção é avaliar o cumprimento pela União da aplicação de recursos federais em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) no exercício de 2021. A matéria encontra-se disciplinada no art. 198, § 2º, inciso I, da Constituição Federal, regulamentado pela Lei Complementar (LC) 141/2012, que prevê a consideração desse tema no parecer prévio sobre a prestação de contas anuais do Presidente da República.

A metodologia de apuração do mínimo de saúde na União sofreu sucessivas alterações com as ECs 86/2015 e 95/2016, conforme detalhado nos pareceres prévios dos exercícios anteriores.

Ressalte-se que a partir da EC 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal (NRF), com vigência de vinte anos (2017 a 2036), estabeleceu-se que a aplicação mínima em ASPS passaria a equivaler ao valor do mínimo calculado para o exercício de 2017, apurado nos termos do art. 198, e corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) nos exercícios posteriores, de acordo com os arts. 106 e 110 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

No exercício de 2021, com a promulgação da EC 113/2021, alterou-se a EC 95/2016, no que se refere à redação do art. 107, § 1º, inciso II, do ADCT acerca do critério de correção anual dos limites de despesas primárias, bem como dos limites de aplicações mínimas em ASPS e em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) por força do art. 110 do ADCT, conforme contextualizado na seção 4.1.1.2. De acordo com a nova metodologia, o **fator de correção para 2021, que considera a variação acumulada do IPCA de 2018 a 2020, é de 1,1645.**

No que tange à metodologia de cálculo das despesas com ASPS, devem ser levados em consideração a abrangência e os conceitos estabelecidos pelos arts. 2º a 4º e 24 da mencionada lei complementar.

Também se deve considerar o teor do Acórdão 31/2017-TCU-Plenário (relator ministro Augusto Sherman), referente à resposta à consulta formulada pela Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) da Câmara dos Deputados, não conhecidos os embargos de declaração opostos pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), conforme Acórdão 1.935/2019-TCU-Plenário, da relatoria do ministro Walton Alencar Rodrigues. Em síntese, o Tribunal entendeu não considerar, a título de ASPS, as seguintes despesas: i) unidades orçamentárias dos hospitais universitários, no âmbito do Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais (REHUF); ii) Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS); iii) programa “Academias da Saúde”; iv) integralização de capital da Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (Hemobrás); v) saneamento básico não definidas no rol exaustivo do art. 3º da LC 141/2012; e vi) manejo de resíduos sólidos.

O efeito da resposta à consulta, de densa abstração normativa, balizou a análise do caso concreto referente a desvio na aplicação de recursos vinculados ao Sistema Único de Saúde (SUS) para financiamento de despesas próprias da política de educação, de responsabilidade do Ministério da Educação, conforme assentado no Acórdão 1.932/2019-TCU-Plenário (rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).

Ademais, deve-se levar em consideração a decisão liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.595, que suspendeu a eficácia do art. 3º da EC 86/2015, de modo que

não são computados no mínimo as despesas custeadas com recursos oriundos da participação da União no resultado da exploração de petróleo ou gás natural ou da compensação financeira pela sua exploração.

A controvérsia discutida na referida ação restringe-se à aplicação do valor mínimo do exercício de 2016, sem alterar a metodologia de cálculo dos exercícios subsequentes. Isso porque, segundo a EC 95/2016, no exercício de 2017, as despesas mínimas com ASPS devem corresponder a 15% da RCL federal e, no período de 2018 a 2036, tais despesas devem ser equivalentes ao valor mínimo referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do IPCA, consoante o § 1º do art. 107 do ADCT, alterado pela EC 113/2021. A ADI 5595 foi apreciada pelo Plenário Virtual do STF em abril de 2020, mas não houve conclusão do julgamento de mérito em razão de pedido de vista. A ação foi reinserida na pauta de julgamento da sessão plenária de 1º/6/2022, porém houve exclusão do calendário por ato de 19/5/2022.

Também foram considerados os efeitos da liminar concedida no bojo da Reclamação 30.696 ajuizada, por entidade da sociedade civil, no Supremo Tribunal Federal para suspender o Acórdão 1.048/2018-TCU-Plenário (rel. Min. Bruno Dantas), que tratou da metodologia de cálculo do mínimo de saúde em 2016, pendente de julgamento o agravo regimental interposto pela Advocacia-Geral da União (AGU), em 5/12/2018. A Procuradoria-Geral da República proferiu, em 13/8/2020, parecer pela procedência da referida Reclamação, cujos autos foram conclusos ao relator.

Nesse contexto legislativo e jurisprudencial, foram apuradas as principais despesas não computadas para fins de avaliação do cumprimento do mínimo constitucional, conforme dispõem os arts. 2º e 4º da LC 141/2012.

Operacionalmente, as despesas consideradas para fins de cômputo do mínimo são as identificadas no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), com a marcação do “Identificador de Uso 6” (ID-USO 6).

Apuração do mínimo constitucional em ações e serviços públicos de saúde

Discriminação das Despesas	R\$ milhões
Despesas com saúde em 2021	193.196
(-) Despesas com inativos e pensionistas (Função 9)	10.473
(-) Despesa com assistência à saúde que não atende ao princípio de acesso universal (Ação 2004 - Assistência Médica e Odontológica aos Servidores Civis)	222
(-) Despesas custeadas com outros recursos	1.580
(-) Outras ações e serviços não computados (fonte 42 - medida liminar na Adin 5595)	814
(-) Restos a pagar não processados inscritos indevidamente no exercício sem disponibilidade financeira	0
(-) Despesas custeadas com disponibilidade de caixa vinculada aos restos a pagar cancelados (Modalidades	1.029
(-) Despesas custeadas com recursos vinculados à parcela do percentual mínimo que não foi aplicada em ações e serviços de saúde em exercícios anteriores	0
Total das despesas com ações e serviços públicos de saúde em 2021	179.077

Fontes: Tesouro Gerencial e Relatório Resumido de Execução Orçamentária de dezembro de 2021, Anexo 12.

O total de despesas com saúde (R\$ 193.196 milhões) já está descontado do montante alocado na Agência Nacional de Saúde Suplementar, na UO 74202 - Recursos sob supervisão da ANS (R\$ 2 milhões). E o total de despesas com ASPS (R\$ 179.077 milhões) está descontado das outras despesas da ANS (R\$ 324 milhões), na UO 36213 – ANS.

Observa-se ainda que as despesas relacionadas aos aposentados e pensionistas estão alocadas na função 9 (Previdência Social) e, portanto, não são — marcadas com o ID-USO 6. Também não recebem tal marcação as despesas com assistência à saúde que não atendem ao princípio de acesso universal que rege as políticas públicas que constituem a seguridade social (ação orçamentária 2004) e as custeadas com recursos oriundos da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (fonte 42), dentre outras.

Embora o Poder Executivo não tenha encaminhado proposta ao Congresso Nacional para decretação formal do regime extraordinário fiscal e de contratações, no plano fático, as condições que justificaram a decretação da calamidade pública nacional em 2020 persistiram em 2021, com agravamento do perfil epidemiológico em razão da Covid-19 e surgimento de novas variantes do Coronavírus (Sars-Cov2) durante o exercício.

Diante da gravidade do quadro sanitário em 2021, a EC 109, de 16/3/2021, autorizou a concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as **consequências sociais e econômicas** da pandemia da Covid-19 (art. 3º), com dispensa da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarretasse aumento de despesa, limitado ao montante de R\$ 44 bilhões (§ 1º). A EC 113, de 8/12/2021, por sua vez, flexibilizou o regime de Teto de Gastos para atendimento de despesas de vacinação contra a Covid-19 ou relacionadas a ações emergenciais e temporárias de caráter socioeconômico, nos termos e limites previstos no art. 4º do Diploma em tela.

No mesmo sentido, a Organização Mundial de Saúde (OMS) mantém a classificação de pandemia até os dias de hoje, embora o Ministério da Saúde tenha decretado, pela Portaria GM/MS 913, de 22/4/2022, o fim da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin). Dados disponíveis no Portal do Ministério da Saúde evidenciam que o período de janeiro a setembro de 2021 foi extremamente crítico, com notificações médias diárias de Covid-19 acima de 150 mil casos e mais de 4 mil óbitos por dia em decorrência da doença. O último bimestre de 2021 também foi marcado pelo surgimento da variante ômicron, que levou a uma explosão de casos de Covid-19 no primeiro trimestre de 2022, superando 298 mil notificações por dia.



Fonte: Gráficos do Infoms atualizado em 16/5/2022. Ministério da Saúde (https://infoms.saude.gov.br/extensions/covid-19_html/covid-19_html.html).

Análise em sentido análogo foi realizada na instrução do Acompanhamento do TC 036.975/2020-6 (peças 58-60), que fundamentou a decisão proferida no Acórdão 73/2021-TCU-Plenário (rel. Min. Bruno Dantas).

Diante desse quadro de calamidade pública, é justificável a adoção de diversas ações em diferentes campos para fazer frente à crise sanitária. A Lei Orçamentária de 2021, todavia, não previu ação específica para segregar os recursos alocados no enfrentamento da Covid-19, diferentemente do que ocorreu em 2020, com a criação da ação orçamentária 21C0 (Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus).

Para o enfrentamento da pandemia, foram publicadas diversas medidas provisórias para abertura de créditos extraordinários na função Saúde, não se restringindo à ação 21C0, conforme tabela seguinte.

Créditos extraordinários para o Ministério da Saúde relacionados à pandemia de Covid-19

R\$ bilhões

Medida Provisória	Data	Dotação - (apenas Ministério da Saúde)
1.032/2021 (vigência encerrada)	24/2/2021	2,81
1.041/2021 (vigência encerrada)	30/3/2021	5,32
1.043/2021 (vigência encerrada)	16/4/2021	2,69

1.048/2021 (vigência encerrada)	10/5/2021	5,50
1.062/2021 (vigência encerrada)	9/8/2021	9,10
1.083/2021 (em tramitação)	24/12/2021	6,41
Decreto 10.595/2021 (reabertura de crédito extraordinário – MP 1.015/2020)	7/1/2021	19,91
Decreto 10.601/2021 (reabertura de crédito extraordinário – MP 1.004/2020)	15/1/2021	1,68
Total		53,42

Fonte: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/> (Apuração SecexSaúde).

Diferentemente de 2020, nenhum desses créditos extraordinários teve como fonte de financiamento a anulação de recursos de emendas parlamentares. Em 2021, eles ocorreram à custa de superávit financeiro, excesso de arrecadação e operação de crédito.

Apenas em 2021, o Ministério da Saúde pagou R\$ 44,6 bilhões em despesas com a Covid-19, dos quais o equivalente a R\$ 42,2 bilhões (94,62%) foi baseado nos créditos extraordinários, conforme demonstrado na Página Tesouro Transparente (Painel de Monitoramento).

Feitas essas considerações, apresenta-se a seguir o cálculo do valor mínimo a ser aplicado no exercício de 2021, bem como os montantes de recursos financeiros aplicados no setor de saúde pela União, publicados no RREO relativo ao 6º bimestre.

Cálculo do Limite

Discriminação das Despesas	R\$ milhões
Discriminação das Despesas	Despesas Empenhadas
1. Valor mínimo obrigatório para gastos em ASPS em 2017	109.088
2. Variação do IPCA entre Jan-Dez (2018 a 2020) (%) (EC 113/2021)	1,1645
3. Valor mínimo obrigatório para gastos em ASPS em 2021 (1x2)	127.033
4. Despesas empenhadas com ações e serviços públicos de saúde em 2021	179.077
Valor referente à diferença entre o valor executado e o limite mínimo constitucional (4 – 3)	52.044

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) de novembro e dezembro de 2021, Anexo 12 (https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:42574) e Tesouro Gerencial.

Dessa forma, considerando a nova metodologia de correção definida pela EC 113/2021, o valor mínimo a ser aplicado em ASPS em 2021 foi de R\$ 127.033 milhões, em conformidade com o art. 110, inciso II do ADCT.

Segundo as informações apresentadas, a União empenhou, em 2021, pouco mais de R\$ 179 bilhões em ações e serviços públicos de saúde elegíveis para o cômputo do piso exigido, sendo liquidados R\$ 160,5 bilhões (90%). Assim, verifica-se o cumprimento do mandamento constitucional na esfera federal, **superando o valor mínimo em R\$ 52,04 bilhões** no exercício de 2021, montante 41% acima do mínimo constitucional (R\$ 127,03 bilhões).

Do total empenhado, R\$ 20,4 bilhões foram executados na Ação 21C0 (enfrentamento da Covid-19) referente a créditos extraordinários abertos no último quadrimestre de 2020, reabertos em 2021.

Tal como ocorreu em 2020, o volume de excedente nos gastos em ASPS em 2021 deveu-se à emergência de saúde pública ocasionada em função da doença Covid-19, a qual obrigou a União e os entes subnacionais a despenderem recursos significativos em ações de enfrentamento da pandemia e seus efeitos econômicos e sociais.

Outro ponto que merece atenção diz respeito à execução financeira de restos a pagar relacionada às despesas com ASPS. Nos termos do art. 24, §§ 1º e 2º, da LC 141/2012, as parcelas correspondentes a cancelamentos ou prescrições de restos a pagar que tenham sido considerados, em exercícios anteriores, no cálculo de apuração do gasto mínimo em saúde, deverão ser necessariamente aplicadas em ASPS, sem prejuízo do valor definido como mínimo para o ano

considerado, até o término do exercício seguinte ao do cancelamento ou da prescrição dos respectivos restos a pagar, mediante dotação específica para essa finalidade.

Para tanto, foram criadas, no Siafi, as modalidades de aplicação 35, 45, 73, 75 e 95 (todas relacionadas com recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da LC 141/2012), de forma a evidenciar o gasto adicional em ASPS relativos aos restos a pagar cancelados ou prescritos no exercício anterior e que fizeram parte do cálculo do valor mínimo, conforme diretrizes fixadas pela norma em tela.

De acordo com a consulta realizada ao sistema Tesouro Gerencial, verificou-se que, em 2020, foram cancelados R\$ 985 milhões de restos a pagar inscritos de 2013 a 2019, conforme tabela seguinte, sendo que esses valores foram contabilizados para efeito do cálculo da aplicação do valor mínimo em ASPS nos respectivos exercícios. Em 2021, a União gastou R\$ 1.029 milhões, não contabilizados no valor mínimo, nas modalidades de aplicação 45 – Transferências a Municípios e 35 – Transferências Fundo a Fundo, recompondo os gastos em ASPS relativos a restos a pagar cancelados em 2020. Registre-se que, em 2021, não foram utilizadas as modalidades de aplicação 73, 75 e 95.

Restos a pagar cancelados em 2020 referentes aos exercícios de 2013 a 2019

	R\$ milhões
Valores cancelados de restos a pagar em 2020 referentes às ações e serviços públicos de saúde	
1. Restos a pagar inscritos em 2013 cancelados em 2020	75
2. Restos a pagar inscritos em 2014 cancelados em 2020	143
3. Restos a pagar inscritos em 2015 cancelados em 2020	30
4. Restos a pagar inscritos em 2016 cancelados em 2020	57
5. Restos a pagar inscritos em 2017 cancelados em 2020	260
6. Restos a pagar inscritos em 2018 cancelados em 2020	252
7. Restos a pagar inscritos em 2019 cancelados em 2020	167
8. (=) Total (1+2+3+4+5+6+7)	985
Valor gasto em ASPS além do mínimo nas modalidades de aplicação 35, 45, 73, 75 e 95 LC 141/2012 – Art. 24, §§ 1º e 2º	
9. Despesas empenhadas em ASPS em 2020 nas modalidades de aplicação 45 e 35	1.029
10. Total de restos a pagar inscritos em 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018 cancelados em 2019 (7)	(985)
Superávit no valor empenhado (9-10)	44

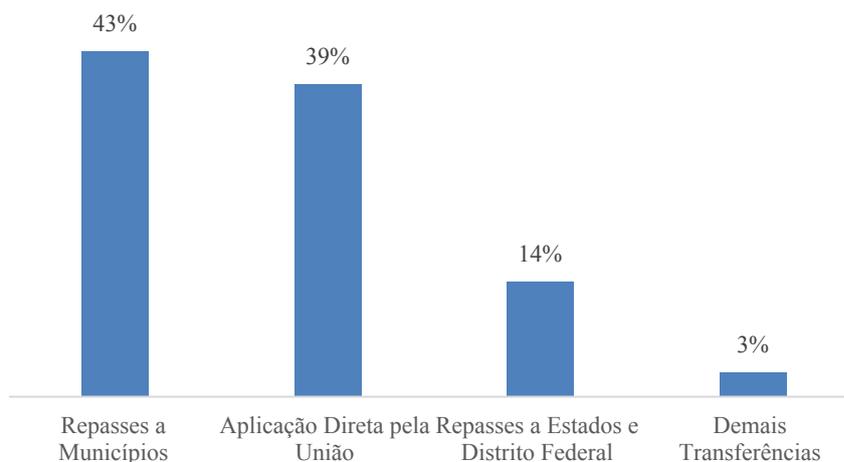
Fonte: Tesouro Gerencial (Apuração SecexSaúde).

Conforme tabela anterior, a União aplicou R\$ 44 milhões a mais em 2021 do que foi cancelado de restos a pagar em 2020, atendendo, assim, aos mandamentos da LC 141/2012.

Outro ponto que merece destaque é que, conforme consulta realizada no Tesouro Gerencial em 18/3/2021, o Governo Federal cancelou, em 2021, R\$ 1.307 milhões de restos a pagar inscritos entre os exercícios de 2013 e 2020, incluídos no valor mínimo em gastos em ASPS. Dessa forma, a União deverá incluir no orçamento de 2022, além do montante mínimo de gastos em ASPS, o valor correspondente, de forma a compensar esses restos a pagar cancelados.

É oportuno ressaltar que, do montante empenhado pela União em ASPS (R\$ 179 bilhões), 57% (R\$ 103,38 bilhões) foram aplicados de forma descentralizada mediante repasses federais aos entes subnacionais previstos na LC 141/2012, sendo **R\$ 77,52 bilhões** (43%) em favor dos municípios brasileiros (modalidades de aplicação 40, 41 e 71) e R\$ 25,85 bilhões (14%) dos estados e do Distrito Federal (modalidades de aplicação 30, 31 e 32). A União, todavia, ainda não dispõe de mecanismos eficazes de monitoramento, avaliação e controle da eficiência alocativa desses recursos. O grau de execução dos repasses foi bastante elevado (R\$ 98,7 bilhões), atingindo aproximadamente 95,4% dos empenhos, com inscrição em restos a pagar de apenas 4,6%. Além desses repasses, um volume equivalente a R\$ 5,51 bilhões foi transferido para instituições privadas sem fins lucrativos, para organismos multigovernamentais e para o exterior (modalidades de aplicação 50, 70 e 80).

Orçamento federal em ASPS por modalidade de aplicação



Fonte: Tesouro Gerencial.

Apesar do volume expressivo de recursos de natureza federal repassados aos entes subnacionais na forma prevista na LC 141/2012, o Ministério da Saúde e demais órgãos federais não se valeram das ferramentas tecnológicas disponíveis – a exemplo da Plataforma +Brasil e do Portal Nacional das Contratações Públicas (PNCP) – para realizar o monitoramento e a avaliação da eficiência alocativa dos recursos de natureza federal aplicados de forma descentralizada.

A necessidade estender o uso das ferramentas tecnológicas disponíveis para monitorar e avaliar a eficiência alocativa dos recursos federais destinados à saúde foi apontada no Parecer Prévio sobre as contas presidenciais de 2020, aprovado pelo Acórdão 1.515/2021-TCU-Plenário, com destaque para a seguinte passagem do Voto do relator, ministro Walton Alencar:

Questão relevante atinente a esses recursos diz respeito às possibilidades de avanço na transparência ativa, comparabilidade e rastreabilidade da aplicação dessas verbas de natureza federal, tal como passou a exigir o art. 163-A da Constituição Federal.

As normas infralegais editados pelo Ministério da Economia, porém, restringem o uso de importantes ferramentas tecnológicas - como a Plataforma +Brasil, instituída pelo Decreto 10.035/2019, e o ComprasNet - ao acompanhamento das transferências voluntárias, deixando à margem de qualquer monitoramento e avaliação por instrumentos racionais os recursos de natureza federal repassados segundo critérios objetivos que os classificam como transferência obrigatória, ainda que constituam a maior parte dos repasses federais nas áreas de saúde, educação e assistência social.

A omissão do Poder Executivo em adotar as ferramentas tecnológicas disponíveis para monitorar a aplicação dos recursos federais, **repassados a título de transferência obrigatória**, enseja a expedição de recomendação para adoção de medidas visando a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados decorrentes da efetiva aplicação dos recursos de natureza federal, com a necessária identificação do credor final, seja nas transferências voluntárias, seja nas obrigatórias, salvo naquelas em que não se mantém a natureza federal do recurso.

Além do destaque no Voto, foi expedida a recomendação objeto do item 3.6 com vistas a superar a omissão do Poder Executivo quanto à regulamentação prevista nos §§ 2º e 4º do art. 13 da Lei Complementar 141/2012, de modo a garantir, nos sistemas centralizados mentidos pela União, a comparabilidade, a rastreabilidade e a publicidade da aplicação dos recursos federais vinculados à saúde, aplicados pelos entes subnacionais, diretamente ou mediante sub-repasse a entidades do terceiro setor, de forma a atender o disposto no art. 163-A da CRFB. O monitoramento quanto ao seu atendimento consta no capítulo 6 deste relatório, mas é oportuno adiantar que a recomendação ainda não foi implementada.

A esse arcabouço jurídico, soma-se a norma prevista no art. 18 da LDO 2021 (mantida no art. 17 da LDO 2022 – Lei 14.194/2021), a qual define a Plataforma +Brasil como ferramenta tecnológica para congregar os registros centralizados das transferências da União aos entes subnacionais nos casos em que seja mantida a natureza federal do recurso:

Art. 18. Os órgãos e as entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento deverão disponibilizar informações atualizadas referentes aos seus contratos no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - Siasg, e às **diversas modalidades de transferências operacionalizadas na Plataforma +Brasil**, inclusive com o georreferenciamento das obras e a identificação das categorias de programação e fontes de recursos, observadas as normas estabelecidas pelo Poder Executivo federal.

§ 1º Nos casos em que o **instrumento de transferência** ainda não for operacionalizado na Plataforma +Brasil, **as normas deverão estabelecer condições e prazos para a transferência eletrônica dos respectivos dados para a referida Plataforma.** (grifamos)

Entretanto, a Instrução Normativa Seges/ME 206/2019 restringe o uso obrigatório da Plataforma + Brasil apenas para as transferências voluntárias federais (arts. 1º e 5º), tipo de repasse intergovernamental residual na área de saúde, sem alcançar a maior parte dos repasses, realizada na modalidade transferência obrigatória. A despeito de manter a natureza federal do recurso e a competência dos órgãos da União para realizar a fiscalização e controle, a aplicação de mais de R\$ 103 bilhões permanece à margem de qualquer controle de forma sistematizada e racional.

No que diz respeito à eficiência alocativa, forçoso observar que os arts. 4º, inciso I, alínea ‘e’ e 50, § 3º, da Lei Complementar 101/2000 exigem a previsão de normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados, assim como sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, previsão reforçada pelos arts. 37, § 16, 163-A e 165, § 16, da Lei Maior, com redações dadas pelas Emendas Constitucionais 108/2020 e 109/2021, que priorizam o monitoramento e a avaliação das políticas públicas, assegurando, para tanto, a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados.

Consentâneo com essa vertente constitucional, o art. 17 da LDO 2021 estabelece que a alocação de recursos do orçamento da União deve “**propiciar o controle dos valores transferidos**” e dos **custos** (inciso II), de acordo com as diretrizes complementares que regem as transferências intergovernamentais e para o setor privado. O dispositivo da LDO estabelece, ainda, que o controle desses custos pelos órgãos federais deve ser “orientado para o estabelecimento da relação entre a despesa pública e o resultado obtido, de forma a **priorizar a análise da eficiência na alocação dos recursos**, e **permitir o acompanhamento** das gestões orçamentária, financeira e patrimonial” (parágrafo único). A mesma diretriz se mantém no art. 16 da Lei 14.194/2021 (LDO 2022).

Essa avaliação, contudo, fica comprometida quando as contratações com recursos de natureza federal são realizadas de forma pulverizada e sem observar os parâmetros mínimos de comparabilidade, rastreabilidade e publicidade dos dados referentes a procedimentos licitatórios e de dispensa nas contratações, como ocorre com a política de saúde, que, na União, teve **57%** (R\$ 103,38 bilhões) de seus recursos aplicados, em 2021, pelos entes subnacionais, dificultando sobremaneira o controle sobre a eficiência alocativa desses recursos, e sobre a parte eventualmente sub-repassada a entidades do terceiro setor.

Frise-se que a transparência, pilar da gestão fiscal responsável, também se configura pela ampla divulgação, para acesso a qualquer pessoa física ou jurídica, do procedimento licitatório da despesa, conforme disposto no art. 48-A, inciso I, da Lei Complementar 101/2000, com redação dada pela Lei Complementar 131/2009. Assim sendo, a faculdade prevista no inciso II do art. 174 da Lei 14.133/2021, quanto ao registro das informações no PNCP em substituição à Plataforma ComprasNet, deve se limitar aos recursos próprios dos entes subnacionais, abrangidas as transferências da União por repartição de receita que integram o pacto federativo fiscal. O mesmo, tomando de empréstimo a inteligência do Voto condutor do Acórdão 1515/2021-TCU-Plenário (rel.

Min. Walton Alencar Rodrigues), não se aplica às transferências intergovernamentais federais – obrigatórias e voluntárias – nas hipóteses em que seja mantida a natureza federal do recurso e a competência dos Poderes e órgãos autônomos da União para fiscalizar, julgar contas e proceder a demais ações de controle.

Em razão da obscuridade quanto à aplicação dos recursos de natureza federal de forma descentralizada, a Procuradoria-Geral da República formulou consulta apreciada pelo Acórdão 2.179/2021-TCU-Plenário (rel. Min. Benjamin Zymler), para esclarecer questões atinentes à transparência dos recursos federais repassados aos entes subnacionais e sub-repassados a entidades da sociedade civil que somam, apenas na área da saúde, mais de 6,6 mil entidades, segundo informações divulgadas no Mapa de Organizações da Sociedade Civil mantido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). A consulta foi formulada com vistas a subsidiar a instrução do Inquérito Civil Público 1.26.000.001220/2019-5, instaurado pelo Ministério Público Federal (MPF) com o objetivo de avaliar as ações de articulação entre os Ministérios da Saúde e da Economia visando à regulamentação dos §§ 2º e 4º do art. 13 da LC 141/2012, medida ainda pendente.

A omissão do Poder Executivo no que se refere à regulamentação dos §§ 2º e 4º do art. 13 das Lei Complementar 141/2012 também foi registrada no relatório condutor do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente de 2020 (CG 2020), sendo oportuno mencionar que as análises proferidas no âmbito das CG 2019, juntamente com outras desta Corte de Contas, fundamentaram a Recomendação MPF 14, de 19/6/2020, expedida, no âmbito do Inquérito Civil 1.26.000.001112/2020-78, ao Ministro da Economia, para o aprimoramento da eficiência da alocação dos recursos de natureza federal e dos serviços públicos, levando-se em conta aspectos relacionados à operacionalização das transferências obrigatórias em que seja mantida a natureza federal e a competência dos órgãos da União para fiscalização e controle, dentre outros.

Além da falta de informação sobre a efetiva aplicação de valores expressivos do orçamento da saúde repassados aos entes subnacionais (R\$ 103,38 bilhões), os órgãos federais não dispõem de informações sobre a efetiva aplicação dos recursos de natureza federal repassados a título de auxílio financeiro repassados, nos termos da Lei Complementar 173/2020, para enfrentamento da Covid-19 (R\$ 60 bilhões). A falta de informações nas plataformas digitais instituídas e mantidas pela União é fator crítico para o atendimento, por esta Corte de Contas, da Solicitação do Congresso Nacional (SCN), cuja inspeção encontra-se em fase de instrução no TC 033.235/2021-0 (rel. Min. André Luís de Carvalho).

Assim sendo, ao excluir, das plataformas digitais já desenvolvidas e mantidas pela União – a exemplo da Plataforma +Brasil e do PNCP (que substituiu o ComprasNet), os recursos de natureza federal repassados na **modalidade transferência obrigatória**, o Poder Executivo deixa de se valer de ferramentas racionais e mais eficientes para realizar o monitoramento e a avaliação da eficiência alocativa dos recursos de natureza federal aplicados de forma pulverizada, além de dificultar a fiscalização e o controle pela União em regime de solidariedade ativa prevista no art. 27 da Lei Complementar 141/2012. Essa ação articulada entre esferas e órgãos autônomos requer a adoção de ferramentas tecnológicas – já disponíveis na União – de forma a racionalizar os procedimentos mencionados, inclusive a partir do uso cada vez mais frequente da **mineração de dados** por órgãos oficiais, academia e sociedade civil.

Uma vez que a regulamentação dos §§ 2º e 4º do art. 13 da Lei Complementar 141/2012 e o aperfeiçoamento da Portaria Interministerial ME/SGPR 252, de 19/6/2020, para incluir as transferências obrigatórias de recursos de natureza federal, configuram medidas essenciais para garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados decorrentes da efetiva aplicação dos recursos que devem ser fiscalizados pelos Poderes e órgãos da União, e tendo em vista que a recomendação disposta no item 3.6 do Parecer Prévio sobre as contas presidenciais de 2020 ainda não foi implementada, convém expedir nova recomendação para contemplar os avanços legislativos inaugurados pela Emenda Constitucional 109/2021 e as previsões dos arts. 16 e 17 da

Lei 14.194/2021, cujo monitoramento futuro deverá ser realizado em substituição ao monitoramento da recomendação objeto do item 3.6 mencionado.

RECOMENDAÇÃO

Aos Ministérios da Economia e da Saúde e à Casa Civil da Presidência da República para que adotem as **plataformas digitais** já desenvolvidas e mantidas pelo Poder Executivo federal (a exemplo da Plataforma +Brasil e do Portal Nacional de Contratações Públicas) – ou outras que venham substituí-las – para centralizar o registro eletrônico das contratações, dispensas e outras informações referentes à efetiva aplicação dos recursos de natureza federal vinculados à saúde repassados, nas modalidades **transferência obrigatória** ou **transferência voluntária**, aos demais entes da Federação, aplicados diretamente ou por meio de sub-repasse a entidades do terceiro setor, de forma a garantir a identificação do credor final, assim como assegurar a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados decorrentes da efetiva aplicação desses recursos federais, observado o disposto nos arts. 37, § 16, 163-A e 165, § 16, da Constituição Federal, os §§ 2º e 4º da Lei Complementar 141/2012, o art. 48-A, inciso I, da Lei Complementar 101/2000 e os arts. 16 e 17 da Lei 14.194/2021.

ALERTA

a. à Presidência da República, no sentido de que a omissão quanto à regulamentação dos §§ 2º e 4º do art. 13 da Lei Complementar 141/2012, visando à identificação do credor final do recurso de natureza federal, quando aplicado diretamente pelos entes subnacionais ou por sub-repasse a entidades do terceiro setor, compromete o monitoramento e a avaliação da política nacional de saúde, assim como o controle da eficiência na alocação dos recursos de natureza federal, em desacordo com o disposto nos arts. 37, § 16, 163-A e 165, § 16, da Constituição Federal, no art. 27 da Lei Complementar 141/2012 e nos arts. 16 e 17 da Lei 14.194/2021;

b. ao Ministério da Economia, no sentido de que restringir o uso obrigatório das **plataformas digitais instituídas** e mantidas pela União (Plataforma +Brasil e Portal Nacional de Contratações Públicas) às contratações e demais formas de aplicação de recursos repassados aos entes subnacionais na modalidade transferência voluntária, conforme previsto nos arts. 1º e 5º da Instrução Normativa Seges/ME 206/2019, dificulta o monitoramento, a avaliação e o controle sistematizados da política nacional de saúde, a rastreabilidade e a comparabilidade da efetiva aplicação descentralizada dos recursos de natureza federal repassados na modalidade transferência obrigatória, em desacordo com o disposto nos arts. 37, § 16, 163-A e 165, § 16, da Constituição Federal, no art. 48-A, inciso I, da Lei Complementar 101/2000, no art. 27 da Lei Complementar 141/2012, e nos arts. 16 e 17 da Lei 14.194/2021.

4.1.1.4. Execução de Despesas Decorrentes de Emendas Parlamentares Individuais e de Bancada Estadual em 2021

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988), no tocante ao orçamento público, prevê que as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária anual serão de execução obrigatória ou impositivas, conforme prescrito nos §§ 9º e 11 do art. 166, incluídos pela Emenda Constitucional (EC) 86/2015.

Já no caso das emendas de bancada dos estados, a obrigatoriedade da execução orçamentária e financeira é de até 1% da RCL realizada no ano anterior (§ 12 do art. 166 da CF/1988). Assim como no caso das emendas individuais, a obrigatoriedade da execução das emendas de bancada compreende, cumulativamente, o empenho e o pagamento.

Pontua-se que, nos casos de impedimentos de ordem técnica, a obrigatoriedade de execução das dotações de emendas individuais e de bancada estadual deixa de prevalecer, conforme previsto no § 13 do art. 166 da CF/1988.

Para o exercício de 2021, os procedimentos e os prazos para operacionalização das emendas parlamentares individuais, de bancada estadual e de relator-geral, bem como sobre superação de impedimentos de ordem técnica, foram estabelecidos na Portaria Interministerial ME/SEGOV-PR 6.145/2021, do Ministério da Economia e da Secretaria de Governo da Presidência da República.

Os limites de pagamento para as emendas individuais e de bancada estadual de execução obrigatória constam do Anexo I do Decreto 10.699/2021 (alterado pelo Decreto 10.874/2021) e foram fixados nos seguintes montantes:

Limites de pagamento – emendas individuais e de bancada estadual	
Tipo de Emenda	Até Dez (R\$)
Emendas Impositivas Individuais	9.670.235.419,00
Emendas Impositivas de Bancada	7.301.901.752,00
Total	16.972.137.171,00

Fonte: Decreto 10.699/2021 (alterado pelo Decreto 10.874/2021) Anexo I – Limites de movimentação e empenho relativos a dotações constantes da Lei Orçamentária de 2021 e aos restos a pagar – emendas individuais e de bancada estadual de execução obrigatória.

A análise do cumprimento da execução orçamentária e financeira é realizada por tipo de emenda nos itens que se seguem.

Emendas Individuais de Execução Obrigatória

As emendas individuais são o principal instrumento constitucional por meio do qual os parlamentares influem na alocação de recursos, podendo acrescentar, suprimir ou modificar determinadas rubricas do projeto de lei orçamentária anual. Ordinariamente, as emendas individuais ao PLOA foram limitadas a 1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, constituindo este um teto para emendar o PLOA. Para o exercício de 2021, foi encaminhado ao Congresso Nacional, o Projeto de Lei 28, em 31/8/2020, de acordo com o prazo estabelecido no art. 35, § 2º, inciso III, do ADCT.

Elaborado durante o período de vigência do NRF, o limite máximo para fixação do montante máximo das emendas individuais ao PLOA 2021 foi calculado segundo a regra do art. 111 do ADCT, correspondente ao montante de execução obrigatória de 2017, sobre o qual incidiu a variação acumulada do IPCA, calculada de julho de 2016 a junho de 2019, período que reflete a metodologia de cálculo do fator de correção previsto no inciso II, do § 1º do art. 107 do ADCT. Esses foram os parâmetros considerados para fins de elaboração do PLN 28/2020-CN.

Uma vez aprovada a LOA 2021 (Lei 14.144, de 22/4/2021), não há que se falar em alteração, no curso da execução orçamentária, do limite previsto no § 9º do art. 166 da CF/1988, em razão da alteração, pelo art. 2º da EC 113/2021, da metodologia de cálculo do fator de correção mencionado no art. 111 do ADCT.

Isso porque as emendas individuais, considerada sua complexa engrenagem, somente se demonstram plausíveis de serem apresentadas, durante o processo legislativo orçamentário do PLOA 2021, encerrado em 25/3/2021, quando foi votado o texto substitutivo do PLN 28/2020-CN. Por efeito lógico, também não há como alterar, no curso da execução orçamentária de 2021, o montante mínimo previsto no § 11 do art. 166 da CF/1988 para execução obrigatória das emendas individuais, também regido, transitoriamente, pelo art. 111 do ADCT.

Registre-se sobre os aspectos gerais dos efeitos do art. 2º da EC 113/2021, especialmente sobre os distintos pisos e limites constitucionais previstos nos arts. 107, 110 e 111 do ADCT, foram desenvolvidos na seção 4.1.1.2 deste Relatório.

Destaque-se que os valores das emendas parlamentares são apresentados a cada exercício em Memória de Cálculo da Estimativa da Reserva de Contingência, constante dos PLOA, Volume II - Informações Complementares.

Em consulta ao sistema Tesouro Gerencial, evidenciou-se a seguinte execução das emendas parlamentares individuais no exercício financeiro de 2021:

					R\$ 1,00
Dotação Inicial	Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago	Restos a Pagar Pagos
9.670.235.419	9.670.235.419	9.456.245.262	6.347.519.135	6.287.876.507	3.264.210.924

Fonte: Tesouro Gerencial.

A tabela a seguir consolida as informações mencionadas anteriormente:

Execução orçamentária e financeira – emendas parlamentares individuais – 2021

			R\$ bilhões
Montante de Execução Obrigatória p/ 2021	Montante de 2020 + IPCA de 2,13%	(A)	9,670
Montante Aprovado	Dotação inicial	(B)	9,670
Montante consignado às emendas (atualizado)	Dotação atualizada	(C)	9,670
Destinação a Ações e Serviços Públicos de Saúde	Mínimo de 50% de (C)	(D)	4,835
Emendas com impedimento de ordem técnica	Impedimento de ordem técnica ¹	(E)	0,014
Execução obrigatória ajustada (empenho e pagamento)	(C-E)	(F)	9,656
Montante executado total	Despesas empenhadas total	(G)	9,456
% Realizado - execução orçamentária ajustada	(G)/(F)	(H)	97,9%
Montante Executado Saúde	Despesas empenhadas saúde	(I)	5,139
% Realizado - execução orçamentária saúde	(I)/(D)	(J)	106,3%
Montante liquidado	Despesas liquidadas	(K)	6,348
Montante Pago	Despesas pagas	(L)	6,288
Restos a pagar pagos no exercício	Restos a pagar pagos	(M)	3,264
% Realizado - Execução Financeira	(L+M)/(F)	(O)	98,9%
Montante pago saúde	Despesas pagas + Restos a pagar pagos	(Q)	4,893
% Realizado - Execução Financeira	(Q)/(D)	(R)	101,2%

Fonte: Tesouro Gerencial e Siop.

1. Emendas com impedimento de ordem técnica com justificativa no Siop.

Da análise da execução orçamentária e financeira, verificou-se que foram empenhados 97,9% da dotação inicial prevista. Do total empenhado de R\$ 9,46 bilhões, o montante de R\$ 3,17 bilhões foi inscrito em restos a pagar, o que representa 33,5% do total empenhado.

A Portaria Interministerial ME/SEGOV-PR 6.145/2021, que tratou sobre procedimentos, prazos e superação de impedimentos de ordem técnicas das emendas parlamentares, estabeleceu até a data limite de 20/1/2022, o registro de impedimentos de ordem técnicas das emendas individuais.

Em consulta ao Siop, evidenciou-se que R\$ 13,8 milhões foram considerados impedimentos de ordem técnica, em 479 análises, sendo a maior parte, 272 casos (56,8%), decorreram da não apresentação de proposta ou plano de trabalho ou apresentação fora dos prazos previstos; 107 casos (22,3%) não complementação de ajustes em proposta; e 79 casos (16,5%) outras razões de ordem técnica devidamente justificadas.

Dados apurados no Tesouro Gerencial evidenciam que restou crédito disponível no montante de R\$ 173,49 milhões e crédito indisponível de R\$ 40,61 milhões, totalizando R\$ 214,1 milhões sem execução. A Controladoria-Geral da União (CGU), na Prestação de Contas do Presidente da República - 2021 (p. 247), informou que esse montante se refere aos impedimentos de ordem técnica e também aos valores não indicados pelos autores das emendas.

No que diz respeito à regra constitucional de que metade do montante das emendas parlamentares individuais seja destinada a ações e serviços públicos de saúde, apurou-se que, na função saúde (código IdUso 6), foi empenhado o valor de R\$ 5,14 bilhões, equivalente a 53,1% do da dotação atualizada, o que representou 106,3% do mínimo exigido.

As cinco funções de governo contempladas com maiores recursos de emendas individuais, segundo os valores empenhados, foram Saúde (54,5%), Encargos Especiais (21,6%), Urbanismo (6,5%), Educação (3,3%) e Assistência Social (2,6%).

Foram pagos a título de restos a pagar R\$ 3,26 bilhões, valor abaixo do limite constitucional de R\$ 3,91 bilhões, ou seja, abaixo de 0,6% da RCL de 2020 (art. 166, § 17), que foi de R\$ 651,9 bilhões, segundo o Demonstrativo da RCL constante do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO).

Somando-se o total das emendas individuais pagas em 2021 com o pagamento de restos a pagar pagos relativo às emendas no exercício, a **execução financeira** das emendas individuais em 2021 alcançou o valor de R\$ 9,55 bilhões, ou **98,9%** da dotação ajustada após os impedimentos de ordem técnica, estabelecido como critério na Constituição Federal para apuração da execução financeira (§ 17 do art. 166).

Embora se verifique a incompletude no rol de declaração que justifique a não-execução financeira (pagamento) correspondente a **1,1%** das emendas individuais, não é possível asseverar, nesta análise, se tal fato decorreu de ato, comissivo ou omissivo, de responsabilidade direta do Presidente da República ou do titular do órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal (Ministério da Economia) que caracterize ilegalidade, ilegitimidade, antieconomicidade ou infração, de natureza financeira e/ou orçamentária, às normas constitucionais, de finanças públicas e da LDO.

Pelo menos a metade do valor das emendas individuais deverá ser destinada a ações e serviços públicos de saúde, compondo o mínimo anual de saúde da União, observados o conceito definido pelos arts. 2º, 3º, 4º e 24 da Lei Complementar 141/2012 e a jurisprudência assentada nos Acórdãos 31/2017-TCU-Plenário (rel. Min. Augusto Sherman) e 1.932/2019-TCU-Plenário (rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).

Modalidade de Transferência das Emendas Individuais

De acordo com o art. 166-A da CF/1988, as emendas individuais impositivas apresentadas ao PLOA poderão alocar recursos a estados, ao Distrito Federal e a municípios por meio de: i) transferência especial; ou ii) transferência com finalidade definida.

Os recursos repassados na modalidade transferência especial serão aplicados em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado (§ 2º do art. 166-A da CF/1988).

Quanto à transferência com finalidade definida, os recursos serão vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar e aplicados nas áreas de competência

constitucional da União (§ 4º do art. 166-A da CF/1988), sem digressões sobre a sua natureza jurídica.

A execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais de execução obrigatória, na modalidade de transferência especial a estados, Distrito Federal e municípios, observou, no exercício de 2021, o disposto na Portaria Interministerial ME/SEGOV 6.411, de 15/6/2021.

Em 2021, foram repassados a título de transferências especiais o valor de R\$ 2,04 bilhões, o que representou 21,1% das emendas parlamentares individuais, sendo 7,91% (R\$ 0,14 bilhão) destinado a custeio e 92,2% (R\$ 1,89 bilhão) a investimento. As transferências especiais são repassadas sob a identificação da ação orçamentária 0EC2 e podem ser livremente consultadas na Plataforma +Brasil, no painel de consultas denominado Painel Parlamentar.

Na modalidade finalidade específica, há a hipótese definida constitucionalmente, que vincula metade dos recursos das emendas individuais a ações e serviços públicos de saúde (art. 166, § 9º), além de outras pactuações realizadas nos termos da legislação. As transferências especiais apresentaram, até agora, o seguinte comportamento:

Emendas Individuais por Modalidade de Transferência (Período 2020-2022)

R\$ Milhares

Emendas Individuais (Resultado Primário 6)	2020		2021		2022		Total no Triênio	
	Dotação	Empenho	Dotação	Empenho	Dotação	Empenho	Dotação	Empenho
1. Transferências Especiais (art. 166-A, I, CR)	621.218	621.218	2.045.070	2.038.564	3.279.506		5.945.794	2.659.782
2. Transferências com Finalidade Específica (art. 166-A, II, CR)	8.847.236	8.606.741	7.625.165	7.417.681	7.650.956	3.541.652	24.123.357	19.566.074
2.1. Saúde	5.697.904	5.556.492	5.318.304	5.150.208	5.922.403	3.206.161	16.938.617	13.912.861
2.2. Outras Funções	3.149.331	3.050.248	2.306.861	2.267.474	1.728.556	335.491	7.184.745	5.653.213
Total (1+2)	9.468.454	9.227.959	9.670.235	9.456.245	10.930.461	3.541.652	30.069.151	22.225.856

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do Siop/SOF (consulta em 2/5/2022) para instrução do TC 045.470/2021-9. Valor da dotação atualizada.

No biênio 2020-2021, as dotações atualizadas das emendas individuais destinadas a ações e serviços públicos de saúde de que trata o art. 198 da Constituição, de acordo com o conceito definido pelos arts. 2º e 3º da Lei Complementar 141/2012, somaram, respectivamente, 60,18% e 55%. Esse tipo de repasse se enquadra no conceito de transferência com finalidade definida para fins do disposto no art. 166-A, inciso II, da Carta Política. Os empenhos para repasses vinculados à saúde somaram R\$ 10,7 bilhões no biênio 2020-2021.

Do restante das emendas individuais empenhadas, 16,48% (R\$ 621 milhões) e 46,99% (R\$ 2,03 bilhões), respectivamente, foram em favor dos entes subnacionais na modalidade transferência especial, o que representou um aumento de 228% de um exercício para o outro.

Os valores empenhados a título de transferência especial somaram, no biênio 2020-2021, R\$ 2,659 bilhões, dos quais foram pagos R\$ 2,621 bilhões, assim distribuídos:

R\$ 1,00

UF	Estados			Distribuição das Transferências Especiais 2020-2021				
	Descrição	População IBGE	Total de Municípios por Estado (a)	Repasso aos Municípios			Repasso aos Estados	Total de Repasse por Estado e Respectivos Municípios (R\$) f = (d + e)
				Municípios Beneficiados		Valor Global (R\$) (d)	Valor (R\$) (e)	
				(b)	c = (b / a)			
AC	Acre	906.876	22	22	100%	36.863.598,00	12.616.250,00	49.479.848,00
AL	Alagoas	3.365.351	102	36	35%	27.522.779,00	0	27.522.779,00
AP	Amapá	877.613	16	16	100%	80.749.408,00	12.371.979,00	93.121.387,00
AM	Amazonas	4.269.995	62	36	58%	53.695.411,00	1.840.000,00	55.535.411,00
BA	Bahia	14.985.284	417	205	49%	176.781.597,00	51.317.690,00	228.099.287,00
CE	Ceará	9.240.580	184	88	48%	121.059.891,00	500.000,00	121.559.891,00
DF	Distrito Federal	3.094.325	-	-	-	-	1.700.000,00	1.700.000,00
ES	Espírito Santo	4.108.508	78	24	31%	12.688.847,00	1.749.986,00	14.438.833,00
GO	Goiás	7.206.589	246	162	66%	103.259.796,00	0	103.259.796,00
MA	Maranhão	7.153.262	217	46	21%	38.188.844,00	2.500.000,00	40.688.844,00
MT	Mato Grosso	3.567.234	141	70	50%	38.553.632,00	5.519.993,00	44.073.625,00
MS	Mato Grosso do Sul	2.839.188	79	33	42%	35.410.551,00	1.440.041,00	36.850.592,00
MG	Minas Gerais	21.411.923	853	676	79%	326.207.146,00	34.476.992,00	360.684.138,00
PA	Pará	8.777.124	144	95	66%	96.643.175,00	11.150.000,00	107.793.175,00
PB	Paraíba	4.059.905	223	73	33%	52.461.957,00	7.805.454,00	60.267.411,00
PR	Paraná	11.597.484	399	309	77%	218.302.639,00	1.870.000,00	220.172.639,00
PE	Pernambuco	9.674.793	184	102	55%	103.033.360,00	3.920.000,00	106.953.360,00
PI	Piauí	3.289.290	224	123	55%	79.568.058,00	28.705.440,00	108.273.498,00
RJ	Rio de Janeiro	17.463.349	92	38	41%	58.743.104,00	3.000.000,00	61.743.104,00
RN	Rio Grande do Norte	3.560.903	167	113	68%	57.679.307,00	3.891.986,00	61.571.293,00
RS	Rio Grande do Sul	11.466.630	497	272	55%	99.145.018,00	300.000,00	99.445.018,00
RO	Rondônia	1.815.278	52	49	94%	54.569.978,00	450.000,00	55.019.978,00
RR	Roraima	652.713	15	15	100%	91.286.729,00	11.630.213,00	102.916.942,00
SC	Santa Catarina	7.338.473	295	241	82%	128.459.959,00	1.975.541,00	130.435.500,00
SP	São Paulo	46.649.132	645	346	54%	218.169.403,00	8.198.291,00	226.367.694,00
SE	Sergipe	2.338.474	75	55	73%	52.047.961,00	8.875.427,00	60.923.388,00
TO	Tocantins	1.607.363	139	112	81%	80.884.419,00	0	80.884.419,00
Total		213.317.639	5.568	3.357	60%	2.441.976.567,00	217.805.283,00	2.659.781.850,00

Fonte: População e número de Municípios: Decisões Normativas TCU 196/2021 (FPM) e 199/2022 (FPE). Pagamentos Painel Parlamentar +Brasil (<https://clusterqap2.economia.gov.br/extensions/painel-parlamentar/painel-parlamentar.html>, consulta 26/4/2022). Valor considerado na tabela corresponde à soma do montante empenhado no biênio 2020-2021

Os Estados de Alagoas, Goiás e Tocantins, assim como 40% dos municípios brasileiros, não foram contemplados com repasses federados a título de transferências especiais no período 2020-2021.

No que diz respeito à distribuição dos recursos federais oriundos de emendas parlamentares individuais, repassados por meio de transferências especiais, nota-se, em Alagoas, significativa concentração, restrita a tão somente 35% do total de municípios (102). Igual concentração se verifica nos Estados do Maranhão (21%), Espírito Santo (31%), Paraíba (33%), Rio de Janeiro (41%) e Mato Grosso do Sul (42%), cuja distribuição dos recursos federais sequer alcançou a metade das respectivas cidades.

No biênio em questão, 22 capitais, que representam 23,8% da população do país, foram contempladas com 3,71% do total que a União repassou aos municípios (R\$ 2,44 bilhões) a título de transferências especiais:

UF	Estado	Descrição	População IBGE	Transferências Especiais às Capitais			% sobre Total das Transferências Especiais aos Municípios Brasileiros	
				Capital				
				Município	População IBGE	Valor do Repasse		
AC	Acre		906.876	Rio Branco	419.452	46%	8.719.993,00	0,36%
AL	Alagoas		3.365.351	Maceió	1.031.597	31%	732.793,00	0,03%
AP	Amapá		877.613	Macapá	522.357	60%	24.679.849,00	1,01%
AM	Amazonas		4.269.995	Manaus	2.255.903	53%	839.993,00	0,03%
BA	Bahia		14.985.284	Salvador	2.900.319	19%	200.000,00	0,01%
CE	Ceará		9.240.580	Fortaleza	2.703.391	29%	5.900.000,00	0,24%
DF	Distrito Federal		3.094.325	Brasília	3.094.325	100%	-	-
ES	Espírito Santo		4.108.508	Vitória	369.534	9%	0,00	0,00%
GO	Goiás		7.206.589	Goiânia	1.555.626	22%	1.800.000,00	0,07%
MA	Maranhão		7.153.262	São Luís	1.115.932	16%	2.508.865,00	0,10%
MT	Mato Grosso		3.567.234	Cuiabá	623.614	17%	500.000,00	0,02%

MS	Mato Grosso do Sul	2.839.188	Campo Grande	916.001	32%	3.950.000,00	0,16%
MG	Minas Gerais	21.411.923	Belo Horizonte	2.530.701	12%	3.200.000,00	0,13%
PA	Pará	8.777.124	Belém	1.506.420	17%	6.889.000,00	0,28%
PB	Paraíba	4.059.905	João Pessoa	825.796	20%	1.000.000,00	0,04%
PR	Paraná	11.597.484	Curitiba	1.963.726	17%	600.000,00	0,02%
PE	Pernambuco	9.674.793	Recife	1.664.157	17%	4.739.993,00	0,19%
PI	Piauí	3.289.290	Teresina	871.126	26%	760.000,00	0,03%
RJ	Rio de Janeiro	17.463.349	Rio de Janeiro	6.775.561	39%	12.984.232,00	0,53%
RN	Rio Grande do Norte	3.560.903	Natal	896.708	25%	1.150.069,00	0,05%
RS	Rio Grande do Sul	11.466.630	Porto Alegre	1.492.530	13%	750.000,00	0,03%
RO	Rondônia	1.815.278	Porto Velho	494.013	27%	2.300.000,00	0,09%
RR	Roraima	652.713	Boa Vista	436.591	67%	640.000,00	0,03%
SC	Santa Catarina	7.338.473	Florianópolis	516.524	7%	0,00	0,00%
SP	São Paulo	46.649.132	São Paulo	12.396.372	27%	5.650.000,00	0,23%
SE	Sergipe	2.338.474	Aracaju	672.614	29%	0,00	0,00%
TO	Tocantins	1.607.363	Palmas	313.349	19%	0,00	0,00%
Total		213.317.639		50.864.239	24%	90.494.787,00	3,71%

Fonte: População e número de Municípios: Decisões Normativas TCU 196/2021 (FPM) e 199/2022 (FPE). Pagamentos Painei Parlamentar +Brasil (<https://clusterqap2.economia.gov.br/extensions/painei-parlamentar/painei-parlamentar.html>, consulta 26/4/2022). Valor considerado na tabela corresponde à soma do montante empenhado no biênio 2020-2021

Como se vê, nem todos os entes da Federação são beneficiados com recursos de emendas individuais repassadas por meio de transferência especial e não há previsão de que todos o sejam, pois esta não é a natureza das emendas individuais.

Segundo os § 11 e 19 do art. 166 da CF, considera-se equitativa a “execução das programações de caráter obrigatório que observe **critérios objetivos e imparciais** e que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria”. A lei complementar referida no § 9º do art. 165 da Lei Maior, quando editada, deverá dispor “sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório”, para fins de realização das emendas individuais e de bancada, conforme redação dada pela EC 100/2019. As análises realizadas nas instruções que fundamentam o Acórdão 368/2021-TCU-Plenário (rel. Min. Vital do Rêgo) e o Acórdão 2.734/2020-TCU-Plenário (rel. Min. Bruno Dantas) foram no sentido de a equidade na distribuição dos valores relativos às emendas deve ser considerada entre os Parlamentares. (peça 8 do TC 017.888/2017-4).

Não há, no contexto do art. 166 da Lei Maior, previsão de equidade na distribuição dos recursos federais de emendas individuais entre os entes subnacionais. Esse, aliás, constitui um dos fatores críticos do mínimo constitucional de saúde a que a União está obrigada, uma vez que metade das emendas individuais está vinculada a ações e serviços públicos de saúde, cuja distribuição não vem sendo orientada pelos critérios objetivos de distribuição estabelecidos pelo art. 17 da Lei Complementar 141/2012. Cite-se o item 9.5.1 do Acórdão 2.817/2020-TCU-Plenário (rel. Min. Benjamin Zymler), assim como a resposta à Solicitação do Ministério Público Federal no âmbito do TC 038.140/2020-9 (rel. Min. Bruno Dantas).

No que diz respeito à competência para fiscalizar, processar e julgar as contas da aplicação das emendas individuais repassadas por meio de transferências especiais, registre-se que, em 2021, esta Corte foi instada a se manifestar sobre a matéria mediante consulta formulada por Parlamentar no âmbito do TC 032.080/2021-2 (rel. Min. Antônio Anastasia). Também tramita nesta Corte de Contas Solicitação do Congresso Nacional (TC 047.470/2021-9), a qual guarda relação de continência com o objeto central da consulta mencionada.

Há que se mencionar, ainda, o TC 029.158/2020-6 (rel. Min. Aroldo Cedraz), o qual versa sobre o Acompanhamento das ações do Poder Executivo para viabilizar a implantação e gestão de plataforma única para transferência de recursos da União (Plataforma +Brasil). Convém observar que a abordagem sobre as transferências especiais, realizada de forma colateral no referido processo, guarda relação com o núcleo da consulta objeto do TC 032.080/2021-2, referente à natureza jurídica dessa modalidade de transferência, assim como às esferas e órgãos competentes para exercer o monitoramento, a avaliação e o controle - o que inclui o julgamento de contas - da aplicação desses repasses federais, cuja conclusão se reflete na definição das competências do

Ministério Público Federal e da Justiça Federal, relacionadas à origem do recurso e à sua natureza jurídica. Cite-se a análise desenvolvida no Relatório que fundamenta o Acórdão 4.074/2020-TCU-Plenário (rel. Min. Bruno Dantas).

Em desfecho, oportuno ressaltar que a resposta que vier a ser proferida na consulta (TC 032.080/2021-2) terá caráter normativo e constituirá prejulgamento da tese, configurando precedente com entendimento a ser, inexoravelmente, aplicado em todos os demais casos submetidos a esta Corte de Contas, dada a sua densa abstração normativa, conforme dispõe o art. 1º, inciso XVII e § 2º, da Lei 8.443/1992.

Emendas de Bancada

As programações das emendas de bancada, segundo disposto no § 1º do art. 76 da Lei 14.116/2020 (LDO 2021), serão destinadas, preferencialmente, a projetos em andamento.

Em consulta ao sistema Tesouro Gerencial, verificou-se a seguinte execução das emendas de bancada estadual no exercício financeiro de 2021:

Execução das emendas de bancada estadual

R\$ 1,00					
Dotação Inicial	Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago	Restos a Pagar Pagos
7.301.901.752	7.301.901.752	7.223.110.314	3.451.248.224	3.265.806.805	1.777.459.725

Fonte: Tesouro Gerencial.

A tabela a seguir facilita a análise dos valores alocados e executados a título de emendas de bancada estadual:

Execução Orçamentária e Financeira das Ações Decorrentes de Emendas de Bancada – 2021

R\$ bilhões			
Montante de Execução Obrigatória p/ 2021	1% da RCL de 2020 ¹	(A)	6,674
Montante Aprovado	Dotação inicial	(B)	7,302
Montante consignado às emendas (atualizado)	Dotação atualizada	(C)	7,302
Montante Executado Total	Despesas Empenhadas Total	(D)	7,223
% Realizado - Montante de Execução Obrigatória	(D)/(A)	(E)	108,2%
Montante Liquidado	Despesas Liquidadas	(F)	3,266
Montante Pago	Despesas Pagas	(G)	3,219
Restos a Pagar Pagos no Exercício	Restos a Pagar Pagos	(H)	1,777
% Realizado - Execução Financeira	(G+H)/(A)	(J)	74,9%

Fonte: Tesouro Gerencial.

1. Art. 2º da Emenda Constitucional 100/2019 e memória de cálculo da estimativa da reserva de contingência PLOA 2021.

A dotação das emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal devem ser alocadas no orçamento público no montante de até 1% da receita corrente líquida realizada no ano anterior, nos termos do § 12 do art. 166 da Constituição Federal.

O projeto de lei orçamentária anual (PLOA 2021) foi encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional contendo na memória de cálculo o montante de R\$ 6,67 bilhões. Contudo, a LOA foi aprovada com dotação inicial para as emendas de bancada no montante de R\$ 7,30 bilhões.

Assim, a execução orçamentária das emendas de bancada alcançou 108,2% em relação ao montante de execução obrigatória. Observou-se que, da dotação consignada na LOA 2021, R\$ 78,8 milhões (1,1%) deixaram de ser empenhados. Já a execução financeira, nos termos do §§

12 e 17 do art. 166 da CF/1988, representou 74,9%, considerando os valores pagos, acrescidos do pagamento de restos a pagar em 2021.

Os valores empenhados nas funções de governo de Saúde (41,3%), Urbanismo (21,8%), Educação (8,4%), Agricultura (6,8%), Transporte (6,5%) e Segurança Pública (4,1%) contaram com R\$ 6,42 bilhões, perfazendo 88,8% da dotação disponível atualizada para as emendas de bancada.

Conclusão

Verificou-se que a **execução orçamentária** das emendas parlamentares individuais e de bancada estadual, alcançou, respectivamente, 97,9% (R\$ 9,46 bilhões) e 108,2% (R\$ 7,22 bilhões). Descontados os impedimentos de ordem técnica, a execução orçamentária das emendas obedeceu aos comandos previstos nos §§ 11, 12 e 13 do art. 166 da Constituição Federal.

Já quanto à **execução financeira**, foi constatado que as emendas individuais e de bancada alcançaram os percentuais de 98,9% e 74,9%, respectivamente. Esses percentuais, mesmo após considerar os valores dos restos a pagar pagos, não alcançaram o limite mínimo de 100% definido pela Constituição Federal de 1988.

Além da baixa materialidade – nominal e proporcional – da parcela não executada (R\$ 106,22 milhões) de emendas individuais, é relevante considerar que a liquidação e o pagamento das despesas do exercício ou dos restos a pagar – últimos estágios da despesa – são realizados de forma pulverizada por centenas de unidades gestoras incumbidas da execução financeira de diversos órgãos e entidades da administração pública federal que recebem emendas individuais, as quais devem registrar, de forma sistematizada, as justificativas pela não-execução financeira em 2021.

No caso das emendas de bancada, embora a execução financeira (pagamento) tenha ficado 25,1% abaixo do devido, convém ressaltar que, diferentemente do que ocorre com as emendas individuais - sujeitas à aplicação direta pelos órgãos e entidades da União ou por repasse aos entes subnacionais -, a emenda de bancada estadual destina-se, por natureza, aos entes subnacionais, o que confere contornos mais complexos à sua execução financeira, último estágio da despesa pública.

Além disso, o § 20 do art. 166 da Carta Política prevê que as referidas programações, quando versarem sobre o início de investimentos com duração de mais de um exercício financeiro ou cuja execução já tenha sido iniciada, deverão ser objeto de emenda pela mesma bancada estadual, a cada exercício, até a conclusão da obra ou do empreendimento. A execução de projetos envolvendo obras públicas, por sua vez, sujeita-se a uma série de controles, seja dos órgãos incumbidos da implementação da política pública, seja desta Corte de Contas, que encaminha regularmente ao Congresso Nacional a lista de obras com indícios de irregularidades graves que poderão ser objeto de bloqueio na execução física, orçamentária e financeira.

Neste sentido, haja vista o descumprimento do mínimo obrigatório para a **execução financeira** (pagamento) das emendas individuais e de bancada, propõe-se recomendação ao Poder Executivo no sentido de que sejam adotados mecanismos efetivos e racionais de monitoramento da execução financeira descentralizada das referidas emendas pelos órgãos e entidades da administração pública federal, com vistas a assegurar a observância dos parâmetros mínimos estabelecidos pelos §§ 11, 12 e 17 do art. 166 da Constituição Federal.

IMPROPRIEDADE

Ausência de justificativa para a totalidade de emendas individuais e de bancada estadual que deixou de ser paga (execução financeira) em 2021, em desacordo com os valores e parâmetros mínimos exigidos pelos §§ 11, 12, 14 e 17 do art. 166 da Constituição Federal.

RECOMENDAÇÃO

Ao Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República para que sejam adotados mecanismos efetivos e racionais de monitoramento da **execução financeira** (pagamentos) descentralizada das emendas individuais e de bancada estadual pelos órgãos e entidades da administração pública federal, com vistas a assegurar a observância dos parâmetros mínimos estabelecidos pelo § 14 do art. 166 da Constituição Federal, com apresentação sistematizada de justificação para os impedimentos de ordem técnica, de forma que a soma dos valores executados com os valores dos referidos impedimentos perfaça a integridade dos montantes fixados nos termos dos §§ 9º, 11, 12 e 17 do mesmo artigo, observado o critério de correção previsto no inciso II, do § 1º do art. 107 c/c art. 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com redação dada pela Emenda Constitucional 113/2021.

4.1.1.5. Apuração da Regra de Ouro

Trata-se da verificação do cumprimento da denominada Regra de Ouro das finanças públicas, prevista no art. 167, inciso III, da Constituição Federal e regulamentada pela Lei Complementar 101/2000 e pela Resolução do Senado Federal 48/2007, que veda a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

Com fundamento no art. 167, § 6º, da Carta Magna, c/c o art. 6º, § 1º, incisos I e II, da Resolução do Senado Federal 48/2007, a verificação do cumprimento da Regra de Ouro deve ser realizada tomando-se por base, no exercício anterior, as receitas de operações de crédito nele realizadas e as despesas de capital nele executadas, e, no exercício corrente, as receitas de operações de crédito e as despesas de capital constantes da lei orçamentária, ou seja, a verificação do equilíbrio entre as receitas de operações de crédito e as despesas de capital, no que se refere aos OFSS, deve ser realizada, quanto à execução, ao fim do exercício financeiro e, quanto à programação, por ocasião do processo de elaboração e aprovação da peça orçamentária.

Apuração no PLOA 2021 e na LOA 2021

Constam da tabela seguinte as programações para as operações de crédito e despesas de capital informadas na Mensagem Presidencial que encaminhou o PLOA 2021 ao Congresso Nacional. Com amparo no *caput* do art. 23 da LDO 2021, segundo o qual o PLOA 2021 e a LOA 2021 poderão conter receitas de operações de crédito e despesas correntes primárias condicionadas à aprovação de projeto de lei de créditos suplementares ou especiais por maioria absoluta do Congresso Nacional, apresentou-se excesso de R\$ 453,72 bilhões de receitas de operações de crédito em relação às despesas de capital, indicando insuficiência na Regra de Ouro.

Apuração da Regra de Ouro – PLOA 2021

	R\$ milhões
I - Total das Receitas de Operações de Crédito	2.434.190,9
I.1 Autorizadas na Lei Orçamentária Anual - LOA	1.980.475,6
I.2 Não Autorizadas na Lei Orçamentária Anual - LOA - condicionadas	453.715,4
II - Total das Despesas de Capital	1.980.475,6
III - Suficiência da Regra de Ouro (II) - (I)	(453.715,4)

Fonte: Mensagem Presidencial de envio do PLOA 2021 ao Congresso Nacional – Quadro 5.

Ao término do processo legislativo orçamentário, o excesso de operações de crédito passou a ser de R\$ 434,76 bilhões, conforme consta da Lei 14.144/2021 (LOA 2021), os quais foram alocados a 455 ações orçamentárias. Apresentam-se na tabela seguinte as dotações correspondentes às ações orçamentárias mais representativas em termos monetários.

Dotações Condicionadas de Elevada Materialidade

		R\$ bilhões	
Ação orçamentária		Dotação Inicial	%
0E81	Benefícios Previdenciários Urbanos	203,14	46,7
0E82	Benefícios Previdenciários Rurais	55,43	12,7
20TP	Ativos Cíveis da União	47,03	10,8
2867	Ativos Militares das Forças Armadas	22,85	5,3
0005	Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado - Precatórios	20,57	4,7
214H	Inativos Militares das Forças Armadas	19,70	4,5
0181	Aposentadorias e Pensões Cíveis da União	16,98	3,9
00SB	Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Novo Fundeb	14,39	3,3
Total		400,09	92,0

Fonte: Tesouro Gerencial.

Nos primeiros meses do exercício de 2021, em razão da ausência de aprovação da LOA 2021 e da necessidade de pagamento de parcela das dotações condicionadas alocadas ao órgão orçamentário “93000 - Programações Condicionadas à aprovação Legislativa prevista no inciso III do caput do art. 167 da Constituição”, o Presidente da República, por meio da Mensagem 71, de 12/3/2021, submeteu à deliberação do Congresso Nacional texto do projeto de lei que acrescentaria os §§ 6º e 7º ao art. 65 da LDO 2021, autorizando-se a execução dessas programações constantes do PLOA 2021 mediante a substituição das operações de crédito por outras fontes de recursos, de acordo com o disposto no seu art. 44, § 1º, inciso III, alínea “a”, bem como a posterior reclassificação no órgão orçamentário de origem, no prazo de trinta dias, contado da publicação da LOA 2021, na forma do disposto no § 3º do art. 23.

As alterações foram aprovadas conforme proposto, passando a vigorar com a publicação da Lei 14.127, de 22/3/2021. Com amparo nessa lei, editaram-se as Portarias SOF/ME 3.378, de 23/3/2021, 3.623, de 30/3/2021, 3.771, de 31/3/2021, 3.942, de 9/4/2021, 4.271, de 14/4/2021, e 4.435, de 19/4/2021, que promoveram, para diversos órgãos do Poder Executivo, a substituição da fonte “944 – Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional – Outras Aplicações – Condicionados por fontes “100 – Recursos Primários de Livre Aplicação” e “188 – Recursos Financeiros de Livre Aplicação”, no montante de R\$ 30,8 bilhões. Publicada a LOA 2021, editou-se a Portaria Fazenda/ME 5.216, de 11/5/2021, abrindo-se, enfim, aos OFSS, no mesmo montante, em favor desses órgãos de origem, crédito suplementar, indicando-se como recursos a anulação das dotações cujas fontes de recursos derivaram da alteração da fonte de recursos condicionada 944, conforme anotado.

No exercício do acompanhamento dos resultados fiscais e da execução orçamentária e financeira da União do 3º bimestre de 2021 (TC 028.150/2021-0, de relatoria do ministro Aroldo Cedraz), verificou-se que o citado excesso de receitas de operações de crédito de R\$ 434,76 bilhões fora reduzido em R\$ 270,71 bilhões, por meio da abertura de créditos suplementares, valendo-se o Poder Executivo da substituição dessa parcela de receitas por outras fontes de recursos, consoante autorizado nos arts. 23, § 3º, inciso I, e 44, § 2º, da LDO 2021, c/c o art. 4º, inciso VI, alínea “a”, da LOA 2021. Em razão disso, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional, por meio da Mensagem 276, de 16/7/2021, o texto do PLN 9/2021-CN, por meio do qual submeteu a proposta de abertura de crédito suplementar, a ser aprovada por maioria absoluta do Congresso Nacional, no montante complementar de R\$ 164,05 bilhões.

No entanto, o relator do PLN 9/2021-CN, deputado Hildo Rocha, integrante da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO), sob a alegação da existência de excesso de arrecadação no exercício, da necessidade de se evitar, principalmente, o financiamento de dispêndios do grupo “Outras Despesas Correntes”, bem assim

de que haveria transferência a gerações futuras dos serviços da dívida, votou, mediante parecer de 25/8/2021, pela aprovação de substitutivo autorizando a emissão de títulos da dívida pública mobiliária federal de até R\$ 28,5 bilhões para despesas identificadas com “GND 1 – Pessoal e Encargos Sociais”, e não autorizando a emissão para o financiamento das despesas identificadas com “GND 3 – Outras Despesas Correntes”, no montante de R\$ 135,5 bilhões.

Em vista da situação, este Tribunal, com fundamento no art. 59, § 1º, inciso V, da LRF, deliberou, mediante o item 9.4 do Acórdão 2.958/2021-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Aroldo Cedraz, por alertar o Poder Executivo sobre os riscos de comprometimento à efetiva execução das programações condicionadas, ao desconsiderar a provável existência de outras fontes de recursos, a exemplo do excesso de arrecadação (art. 43, § 1º, inciso II, da Lei 4.320/1964), aptas para atender tais despesas ante eventual aprovação do PLN 9/2021-CN em montante aquém do estabelecido na Mensagem Presidencial 276/2021.

Entrementes, haja vista a falta de tempestividade na aprovação do PLN 9/2021-CN, publicou-se a Portaria Seto/ME 12.127, de 8/10/2021, mediante a qual abriu-se crédito suplementar no montante de R\$ 70,1 bilhões para o pagamento de R\$ 40,0 bilhões de despesas com benefícios previdenciários do RGPS e de R\$ 30,1 bilhões com pessoal e encargos sociais e benefícios aos servidores. Os recursos decorreram de anulação de dotações, substituindo-se as fontes de operações de crédito (944) por fontes oriundas, em grande parte, do excesso de arrecadação (188). Com isso, restou o saldo de R\$ 93,9 bilhões de dotações condicionadas não abrangidas na autorização constante do substitutivo.

Posteriormente, foram editadas as Portarias Seto/ME 13.633/2021 e 14.583/2021, que, juntas, abriram crédito suplementar no montante desse saldo, valendo-se de outras fontes, de modo que deixaram de existir dotações condicionadas para autorização do Congresso Nacional e, portanto, restou prejudicado o objeto do PLN 9/2021-CN. Por essa razão, o Presidente da República, por meio da Mensagem 686, de 15/12/2021, solicitou a retirada de tramitação do projeto, gerando seu arquivamento. O resultado, então, é que durante a execução orçamentária não houve necessidade de emprego de recursos derivados da emissão de títulos da dívida pública mobiliária federal para fazer frente à programação das dotações condicionadas, notadamente devido à utilização do saldo do superávit financeiro e da excepcional arrecadação de recursos de alocação livre das fontes “00 – Recursos Primários de Livre Aplicação” e “88 – Recursos Financeiros de Livre”, conforme portarias constantes da tabela seguinte.

Substituições da Fonte de Operações de Crédito 944

R\$ 1,00	
Ato Administrativo	Montante
Portaria Fazenda/ME 5.216, de 11/5/2021 ¹	30.847.868.916
Portaria Fazenda/ME 5.545, de 11/5/2021	18.773.111.280
Portaria Fazenda/ME 5.933, de 18/5/2021	221.093.401.241
Portaria SETO/ME 12.127, de 8/10/2021	70.113.093.280
Portaria SETO/ME 13.633, de 19/11/2021	53.000.510.391
Portaria SETO/ME 14.583, de 13/12/2021	40.934.592.303
Total	434.762.577.411

Fonte: Mensagem 276 do Poder Executivo, de 16/7/2021 (PLN 9/2021) e Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias Extemporâneo de dezembro de 2021.

1. Vinculada à execução provisória do PLOA 2021, conforme autorizado na Lei 14.127, de 22/3/2021.

Apuração ao fim do exercício de 2021

O art. 53, § 1º, inciso I, da LRF dispõe que o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) referente ao último bimestre do exercício será acompanhado de demonstrativo do atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição Federal. Destaca-se que, para fins de cálculo do limite ao final do exercício, considerar-se-á o total dos recursos de operações de crédito realizadas e o total das despesas de capital executadas, com as exclusões previstas no art. 32, § 3º, da LRF.

A tabela seguinte apresenta os montantes executados de receitas de operações de crédito e de despesas de capital no exercício de 2021, segundo os critérios estabelecidos no Manual de Demonstrativos Fiscais aplicado à União e aos estados, Distrito Federal e municípios. Verifica-se que a Regra de Ouro foi cumprida com elevada margem e que não haveria desequilíbrio mesmo se desconsideradas as ressalvas constitucionais e excluídas as despesas de capital empenhadas que não passaram pelo estágio da liquidação.

Apuração do cumprimento da Regra de Ouro ao fim de 2021

Receita/Despesa	R\$ milhões Execução
Receitas de Operações de Crédito (a)	2.031.273
(-) Variação do saldo da subconta Dívida Pública da Conta Única da União ¹ (b)	277.106
Ressalva da EC 109/2021 ² (c)	41.571
Ressalva da EC 113/2021 ³ (d)	2
Receitas de Operações de Crédito Consideradas (I = a - b - c - d)	1.712.593
Investimentos (e)	46.127
Despesas liquidadas	17.127
Despesas inscritas em Restos a Pagar não Processados (e1)	29.000
Inversões Financeiras (f)	76.198
Despesas liquidadas	67.025
Despesas inscritas em Restos a Pagar não Processados (e2)	9.173
Amortização de Dívida (g)	1.710.006
Despesas liquidadas	1.704.611
Despesas inscritas em Restos a Pagar não Processados (e3)	5.395
(-) Incentivos Fiscais a Contribuintes (h)	-
(-) Incentivos Fiscais a Contribuintes por Instituições Financeiras (i)	-
Despesas de Capital Líquidas⁴ (II = e + f + g - h - i)	1.832.331
Resultado para Apuração da Regra de Ouro (III = II - I)	119.737
Resultado para Apuração da Regra de Ouro desconsiderando as ressalvas constitucionais (IV = III - c - d)	78.164
Resultado para Apuração da Regra de Ouro excluídas as despesas não liquidadas (V = IV - e1 - e2 - e3)	34.596

Fontes: Relatório Resumido da Execução Orçamentária de dezembro 2021 (Adaptado) e Tesouro Gerencial.

1 De acordo com o art. 167, § 6º, da Constituição Federal, c/c o art. 6º, §§ 4º e 5º, da Resolução do Senado 48/2007, para fins da apuração ao término do exercício financeiro do cumprimento da “Regra de Ouro”, as receitas das operações de crédito efetuadas no contexto da gestão da dívida pública mobiliária federal somente serão consideradas no exercício financeiro em que for realizada a respectiva despesa, desde que até sua realização a receita das operações de crédito ficar depositada em subconta da Conta Única da União no Banco Central do Brasil.

2 Segundo o art. 3º, § 2º, da EC 109, de 15/3/2021, as operações de crédito realizadas para custear a concessão do auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19 ficam ressalvadas do limite estabelecido no inciso III do caput do art. 167 da Constituição Federal.

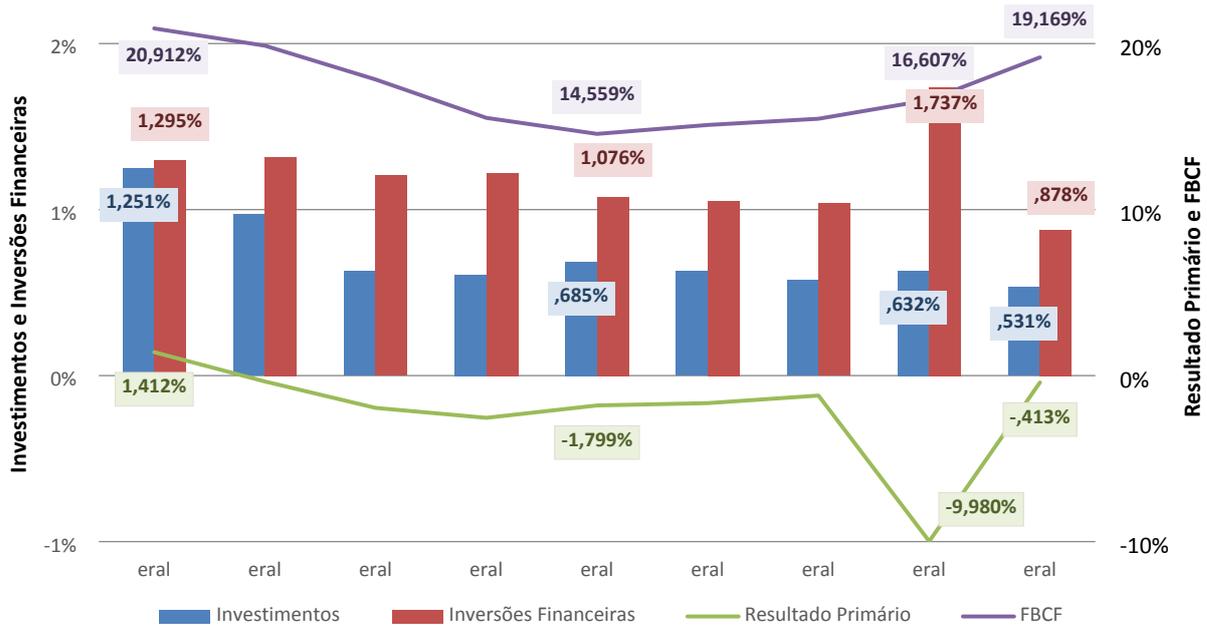
3 Segundo o art. 4º, § 2º, da EC 113, de 8/12/2021, as operações de crédito realizadas para custear o aumento do limite do Teto de Gastos no exercício de 2021, restrito ao montante de R\$ 15 bilhões, ficam ressalvadas do limite estabelecido no art. 167, inciso III, do caput da Constituição Federal.

4 As Despesas de Capital, conforme critério adotado pela STN, consistem nas despesas executadas (liquidadas e inscritas em restos a pagar não processados) com investimentos, inversões financeiras e amortização/refinanciamento da dívida.

Não obstante o resultado positivo, o excesso de despesas de capital em relação às receitas de operações de crédito não representou aumento dos investimentos em termos relativos (% do PIB), reproduzindo o comportamento dos anos anteriores, de forma que o endividamento não concorreu unicamente para fomentar os investimentos, conforme apresenta o gráfico seguinte. Verifica-se, em verdade, redução em relação ao já baixo patamar estabelecido no período 2015-2020. Ademais, apenas 37,1% dos investimentos foram liquidados no exercício de 2021.

Investimentos e Inversões Financeiras *versus* Resultado Primário do Governo Central

% do PIB



Fontes: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (ME), Sistema de Contas Nacionais Trimestrais (IBGE) e Estatísticas Fiscais (Bacen).

Contudo, a avaliação ampla da atuação estatal nesse quesito não pode prescindir de contextualizar o aspecto qualitativo desse gasto e o impacto na Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) também por meio de outros dois relevantes grupos de investimentos: i) realizados por meio do Programa de Dispendios Globais - subconjunto mais representativo, considerando-se o percentual da participação societária da União -, cujas despesas são executadas via Orçamento de Investimento (R\$ 57,5 bilhões), mas não são computadas na Regra de Ouro, que abrange apenas os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social; ii) e os realizados pelo setor privado no âmbito do Programa de Parceria de Investimentos (PPI), criado pela Lei 13.334/2016 com o fim de ampliar e fortalecer a interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio da celebração de contratos de parceria para a execução de empreendimentos públicos de infraestrutura e de outras medidas de desestatização. Verifica-se, por esse escopo, que a FBCF apresentou no período 2018-2021, após consecutivas quedas, crescimento de 31,7%, em percentual do PIB, com retorno ao nível mais elevado existente em 2014, conforme o mesmo gráfico.

Quanto às inversões financeiras, excepcionalmente altas em 2020 devido à realização de despesas relacionadas ao combate à pandemia de Covid-19, houve retorno ao patamar do período 2015-2019, porém em percentual ainda menor. Em contraste com o montante de R\$ 74,9 bilhões de inversões liquidadas em 2020 para combate à pandemia, em 2021 o montante correspondente foi de R\$ 5 bilhões, relacionado à ação orçamentária 00EE – Integralização de cotas no Fundo Garantidor de Operações (FGO) para o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe). O saldo de investimentos empenhados em 2020 direcionados ao combate à pandemia e seus efeitos foi de R\$ 3.042,2 milhões; em 2021 foi de apenas R\$ 371,5 milhões.

Em face do exposto, conclui-se que a Regra de Ouro foi obedecida no processo de elaboração e aprovação da LOA 2021, bem como de sua execução, conforme disposto no art. 6º, § 1º, incisos I e II, da Resolução do Senado Federal 48/2007.

Por fim, instada a se manifestar sobre as projeções para a margem de suficiência da Regra de Ouro, a STN apurou margens positivas no período 2022-2025, porém baixas, o que demandará permanente monitoramento. Consideram-se essenciais para a manutenção dessa margem os recursos de fontes de superávits financeiros de exercícios anteriores e já disponíveis em 2022, notadamente provenientes do resultado do Banco Central e do retorno de operações de financiamento, especialmente do BNDES (TC 000.560/2022-7, peça 43).

A piora na margem de suficiência a partir de 2026 está relacionada em grande parte à expectativa de elevação na conta de juros, efeito que decorre do perfil dos títulos da Dívida Pública Federal, particularmente dos maiores volumes de vencimento de Letras Financeiras do Tesouro (LFT) a partir de 2026, decorrentes das emissões efetuadas em 2020 e 2021 para atender despesas referentes à pandemia. Esses títulos em sua maior parte possuem prazo de resgate de seis anos e não têm pagamentos intermediários de juros, por isso pagos no vencimento junto com o principal.

Compreende-se que a insuficiência no médio prazo poderá ser mitigada com a adoção de medidas que liberem fontes de recursos vinculados, aliadas à ocorrência de resultados positivos no balanço do Banco Central, exceto o resultado decorrente de variação cambial. Ressalta-se, porém, que tais fontes de recursos são de difícil previsão, de forma que não entraram no cenário levantado para o período 2023-2027.

Por fim, informa-se que as variáveis determinantes da margem da Regra de Ouro estão expostas a incertezas, de modo que o cenário está sujeito a oscilações nos parâmetros subjacentes, a exemplo dos resultados primários adotados no período, impondo-se o monitoramento constante da norma constitucional.

Projeção de suficiência da Regra de Ouro para os próximos exercícios

Contas	R\$ bilhões					
	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Resultado Primário considerado		-41,8	26,1	87,4	103,1	131,6
Despesas de Capital (I)	1.686,6	1.647,8	1.596,8	1.725,2	1.606,5	1.733,9
Investimentos	42,3	40,1	38,8	40,1	33,0	52,9
Inversões Financeiras	66,6	70,1	71,5	73,4	72,9	80,5
Amortizações	1.577,7	1.537,6	1.486,4	1.611,7	1.500,6	1.600,5
Rec. de Op. de Crédito Consideradas (II = a - b)	1.671,5	1.621,1	1.566,6	1.703,9	1.624,1	1.829,0
Rec. de Op. de Crédito do Exercício (a)	1.794,7	1.834,3	1.731,3	1.884,5	1.747,3	1.916,4
Variação da Subconta da Dívida (b)	123,2	213,3	164,8	180,6	123,2	87,4
Margem da Regra de Ouro (III = I - II)	15,1	26,7	30,1	21,2	-17,6	-95,2

Fonte: STN.

4.1.1.6. Execução do Orçamento de Investimento

O inciso II do art. 167 da Constituição Federal veda a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais. O art. 43 da LDO 2021, por sua vez, estabelece regras específicas para a elaboração e a execução do OI, com destaque para o detalhamento das fontes de financiamento do investimento das entidades abrangidas pelo referido orçamento.

Assim, o objetivo da presente seção é verificar a conformidade da execução do OI perante as referidas normas e, mais especificamente, se a execução das despesas pelas empresas observou o limite autorizado para cada fonte de financiamento, bem como se havia dotação suficiente no orçamento de investimento. A análise descritiva dessa execução está detalhada no item 2.5.2 deste relatório.

Cabe ressaltar que na apreciação da prestação de contas da Presidente da República, nos exercícios de 2014 e 2015, houve a constatação de irregularidades relativamente à execução do orçamento de investimento das empresas estatais. Em resposta às recomendações consignadas nos pareceres prévios dos respectivos exercícios, houve, nos últimos anos, aperfeiçoamento pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, do Ministério da Economia (Sest/ME), dos mecanismos de controle, acompanhamento e alertas em relação à execução orçamentária das empresas estatais.

Em decorrência dos avanços institucionais, nos exercícios financeiros de 2016 a 2019, constatou-se que nenhuma empresa executou valor superior ao limite autorizado para cada fonte de financiamento, assim como não houve realização de programação sem cobertura orçamentária.

No entanto, no exercício de 2020, foi identificado que Caixa Econômica Federal (Caixa) apresentou programação, no nível de subtítulo, com realização superior à dotação aprovada, em

desobediência ao inciso II do art. 167 da Constituição Federal, que veda a realização de despesas que excedam os créditos orçamentários. Essa irregularidade gerou recomendação à CEF e à Sest/ME, com vistas à estrita observância das disposições legais e constitucionais quanto à execução do orçamento público.

Em relação ao exercício de 2021, as conclusões estão especificadas a seguir.

Execução de acordo com o limite global de dotação e com o limite da fonte de financiamento

No exercício de 2021, nenhuma empresa executou valor superior ao limite global de dotação, correspondente à soma de todas as fontes de financiamento, tampouco acima do limite autorizado especificamente para cada uma dessas fontes.

Ações sem cobertura orçamentária

Ademais, no período sob análise, nenhuma empresa apresentou programação, no nível de subtítulo, com realização superior à dotação aprovada, em obediência ao inciso II do art. 167 da Constituição Federal, que veda a realização de despesas que excedam os créditos orçamentários.

Utilização de aporte de capital para pagamento de dispêndios correntes

A partir de informações do PDG enviadas pela Sest, buscou-se identificar se houve empresa que utilizou aporte de capital para pagamento de despesas correntes. Para isso, foram utilizadas contas dos Blocos Dicor (discriminação das origens de recursos) e Dicar (discriminação das aplicações de recursos), os quais consideram o regime de competência.

Como resultado, de acordo com as rubricas do PDG, identificou-se que, em 2021, 24 empresas tiveram déficit corrente, sendo que em seis delas o déficit foi maior que o caixa inicial, ou seja, não seria possível cobrir o déficit corrente com o caixa inicial. Comparado com 2020, o número de empresas que apresentaram déficit corrente diminuiu 22,6%, saindo de 31 para 24 empresas.

Empresas estatais não dependentes que apresentaram déficit corrente em 2021

R\$ milhares

Empresa	Resultado Corrente	Disponível Inicial	Aporte da União	Dispêndios de Capital	Aporte - Dispêndios de Capital	Disponível Final
Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - Eletrobras	(5.666.711)	12.906.678	-	16.329.085	(16.329.085)	10.612.685
Empresa Gestora de Ativos - EMGEA	(160.505)	115.126	-	161.835	(161.835)	380.541
BB Tecnologia e Serviços S.A.	(58.764)	118.117	-	65.273	(65.273)	153.717
Finame	(36.303)	-	-	857.962.650	(857.962.650)	0
Petrobras Gás S.A. - Gaspetro	(34.922)	63.422	-	293.658	(293.658)	79.927
Eletrobras Termonuclear S.A. - Eletronuclear	(28.565)	383.695	-	2.092.973	(2.092.973)	709.621
Breitener Energética S.A. - Breitener	(28.435)	22.851	-	31.436	(31.436)	12.255
Caixa Cartões Holding S.A.	(25.710)	41.215	-	104.588	(104.588)	181.154
Termobahia S.A.	(24.610)	400.174	-	67.295	(67.295)	447.151
Petrobras Biocombustível S.A. - PBIO	(24.212)	484.245	-	7.437	(7.437)	706.762
Eletrobras Participações S.A. - Eletropar	(24.040)	92.624	-	57.715	(57.715)	73.191
Araucária Nitrogenados S.A.	(22.223)	81.832	-	-	-	59.609
BB Seguros Participações S.A. - BB Seguros	(12.817)	99.326	-	113.905	(113.905)	526.538
Itaguaçu da Bahia Energias Renováveis S/A	(12.662)	476	-	318	(318)	811
PPSA	(9.540)	150.580	-	25.047	(25.047)	115.992
BBTUR Viagens e Turismo Ltda (em Liquidação)	(6.938)	13.588	-	-	-	6.649
Brasil Ventos Energia S/A	(4.295)	1.183	-	17.605	(17.605)	52.511
Breitener Jaraqui S.A.	(1.975)	39.833	-	19.428	(19.428)	18.429
5283 Participações S.A.	(891)	840	-	-	-	1.150

Empresa	Resultado Corrente	Disponível Inicial	Aporte da União	Dispêndios de Capital	Aporte - Dispêndios de Capital	Disponível Final
Companhia Docas do Rio Grande do Norte - CODERN	(566)	15.226	59.880	11.102	(48.777)	63.438
Caixa Loterias S.A	(20)	234	-	-	-	225
Refinaria de Manaus S.A	(7)	304	-	-	-	297
Refinaria de Mucuripe S.A.	(0,7)	304	-	-	-	303
Paraná Xisto S.A	(0,5)	304	-	-	-	303

Fonte: Elaboração Própria a partir de informações do PDG enviadas pela Sest.

Das empresas que apresentaram déficit corrente ao final de 2021, apenas a Companhia Docas do Rio Grande do Norte recebeu aporte de capital do Tesouro Nacional, no valor R\$ 59,9 milhões.

Em relação a essa empresa, apesar de ter recebido aporte de capital e apresentado déficit corrente nas suas operações, não foram encontrados indícios de utilização de aporte de capital do Tesouro Nacional para cobrir o déficit corrente, considerando exclusivamente a metodologia empregada na análise sintetizada na tabela acima. Isso porque o saldo inicial existente no caixa das empresas foi suficiente para cobrir o déficit corrente do exercício, o que indica a desnecessidade da empresa utilizar aportes para pagar despesas correntes.

O Decreto 10.690/2021 foi editado com a finalidade de regulamentar o processo de transição entre empresas estatais federais dependentes e não dependentes. Segundo o regulamento, considera-se aumento de participação acionária: i) o aumento do número de cotas ou ações detidas pela União, ainda que não ocorra elevação na sua participação percentual no capital social; ou ii) o aumento do capital social, quando a totalidade das ações ou cotas pertencer à União.

O normativo prevê, ainda, a possibilidade de a empresa estatal submeter ao Ministério da Economia proposta de plano de reequilíbrio econômico-financeiro, cujo prazo máximo de duração será de dois exercícios, com, no mínimo, a previsão de ajustes nas receitas e despesas para que possam permanecer na condição de não dependência, inclusive durante a execução do referido plano.

A EC 19/1998, ao dar nova redação ao art. 37, inciso XIX, da Constituição, flexibilizou a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, exigindo apenas autorização legislativa. Ao mesmo tempo, em seu art. 26, a referida emenda fixou prazo de dois anos para as entidades da Administração Indireta revisarem seus estatutos quanto à natureza jurídica, tendo em conta a finalidade e as competências efetivamente executadas.

Embora pouco tenha sido feito para dar concretude ao dispositivo, a importância dessa regra é indiscutível, pois o próprio STF reconhece que nas décadas de 1970 e 1980 “havia muita imprecisão técnica no caracterizar a personalidade jurídica das entidades prestadoras de serviços públicos, não sendo raro que empresas de direito fossem autarquias de fato”. Cite-se o Recurso Extraordinário 599.628.

Essa a razão da regra constitucional vigente: empresas públicas e sociedades de economia mista devem ser instituídas e operar em bases mais flexíveis se, de fato, explorarem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, sem depender de recursos dos orçamentos fiscal e/ou da seguridade social.

4.1.1.7. Recursos destinados à irrigação nas regiões Centro-Oeste e Nordeste

Esta seção visa examinar o cumprimento do disposto no art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, quanto à aplicação de recursos da União em programas de irrigação durante o exercício de 2021.

O dispositivo mencionado estabelece parâmetros mínimos para a aplicação, nas regiões Nordeste e Centro-Oeste do Brasil, de recursos federais destinados a projetos de irrigação. O percentual mínimo é de 20% dos recursos para o Centro-Oeste e de 50% para o Nordeste, preferencialmente no Semiárido.

Presente no texto constitucional desde a redação original, tal disposição teria vigência limitada ao período de quinze anos. Contudo, a Emenda Constitucional 43/2004 estendeu a vigência desse requisito por mais dez anos e a Emenda Constitucional 89/2015, por sua vez, por mais quinze anos. Assim, o cumprimento dos mínimos fixados é exigível até 2028, com a observação de que a última emenda constitucional agregou o requisito de que no mínimo 50% desses percentuais beneficiem agricultores familiares, consoante legislação específica (Lei 12.787/2013).

A presente análise recai sobre a subfunção orçamentária 607, que, na classificação funcional da despesa, designa ações de irrigação. Também foram levados em consideração os localizadores orçamentários e o plano orçamentário (identificação gerencial) indicados nas despesas da União, obtidos nos sistemas informatizados de orçamento (Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP – e Tesouro Gerencial).

Em 2021, o Projeto de Lei Orçamentária Anual respeitou os percentuais estabelecidos no art. 42 do ADCT, ao prever que 53,4% dos recursos para a irrigação destinar-se-iam ao Nordeste e 20%, ao Centro-Oeste. O percentual mínimo fixado para a Região Centro-Oeste, todavia, não foi atendido no texto da Lei Orçamentária Anual de 2021. Embora o Congresso Nacional tenha aprovado a programação de R\$ 39.749.493,00 no orçamento do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), destinada à ação 15DV “Polos de Agricultura Irrigada – Na Região Centro-Oeste” (localizador 0050), a referida programação foi objeto de veto presidencial, conforme Mensagem 156, de 22/4/2021, em desacordo com o mínimo a ser aplicado na referida região.

Quanto à execução orçamentária propriamente dita, os níveis mínimos exigidos para as regiões foram observados apenas parcialmente. Verificou-se que o Poder Executivo empenhou, na subfunção orçamentária 607 – Irrigação, o montante de R\$ 157,81 milhões (redução de 29,5% em relação a 2020). De acordo com a informação do subtítulo “localizador de gasto” da ação orçamentária, esses recursos foram alocados nas regiões do Brasil na forma demonstrada na seguinte tabela:

Valores Empenhados na Subfunção Irrigação, por Localizador Regional

R\$ 1,00

Região	PLOA 2021		Autógrafo do PLOA 2021 aprovado pelo Congresso Nacional		Autorizações Legislativas				Execução Orçamentária	
					LOA 2021 Sancionada		Dotação Atualizada Após Créditos e Remanejamentos		Empenho	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Nacional	48.157.641	26,57%	126.068.835	31,15%	30.859.958	21,23%	39.668.495	25,04%	39.371.317,57	24,95%
Norte	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nordeste	96.833.230	53,42%	238.903.425	59,03%	114.495.268	78,77%	118.754.089	74,96%	118.444.025,70	75,05%
Centro-Oeste	36.262.875	20,01%	39.749.493	9,82%	-	-	-	-	-	-
Sudeste	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sul	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	181.253.746	100%	404.721.753	100%	145.355.226	100%	158.422.584	100%	157.815.343,27	100%

Fonte: Tesouro Gerencial.

Nota-se que 75,05% dos recursos destinados à irrigação foram direcionados à Região Nordeste e 0%, à Região Centro-Oeste, quando deveria ter sido aplicado, pelo menos, o valor de R\$ 31.563.068,65, correspondente a 20% do montante global empenhado no exercício de 2021, com os devidos remanejamentos entre os localizadores para assegurar a proporcionalidade mínima constitucional. Enquanto o percentual executado na Região Nordeste superou o patamar mínimo

estabelecido pelo art. 42 do ADCT (50%), o mesmo não ocorreu com relação ao Centro-Oeste, a despeito das ressalvas e recomendações preferidas nos pareceres prévios dos exercícios precedentes.

Mínimo de Despesas com Irrigação na Região Nordeste

Os empenhos em favor de projetos de irrigação na Região Nordeste somaram R\$ 118,4 milhões, valor correspondente a pouco mais 75% do montante global empenhado em projetos dessa natureza, cuja alocação foi direcionada, preferencialmente, para o Semiárido. Consoante dados do plano orçamentário, os recursos foram destinados aos seguintes projetos: Pontal, em Petrolina (PE); Salitre, Baixio de Irecê e Estreito (BA); Sistema Itaparica (PE/BA); Marrecas/Jenipapo (PI); e Tabuleiros Litorâneos, em Parnaíba (PI).

Contudo, não é possível ao Tribunal assegurar, a partir das informações da LOA 2021 e dados gerenciais disponíveis no Siop, se o Poder Executivo observou à risca a destinação mínima de, pelo menos, 50% do montante aplicado na Região Nordeste (R\$ 59,2 milhões) para projetos de irrigação voltados para a agricultura familiar, conforme fixado pelo art. 42, parágrafo único, do ADCT. O que se consegue apurar, a partir de informações esparsas divulgadas na internet, é que a maior parte dos projetos de irrigação é realizada pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), entidade vinculada ao MDR cujos projetos de irrigação, em geral, são voltados para a agricultura familiar.

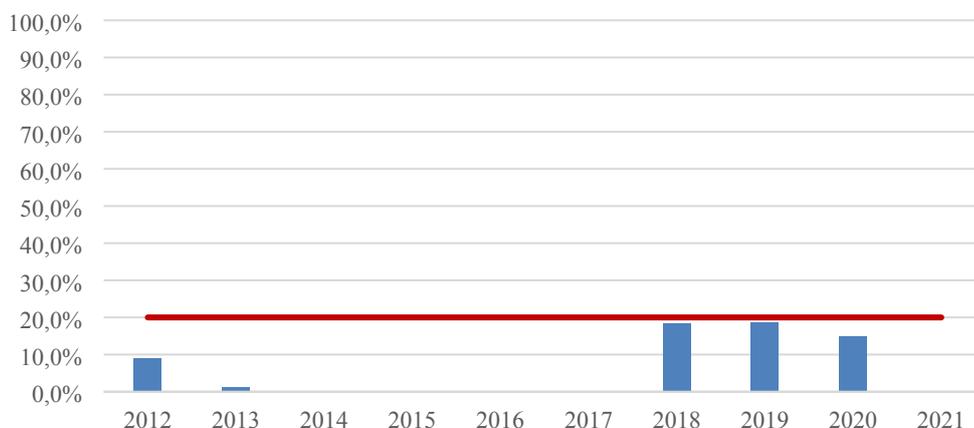
Essa, porém, não é a forma mais adequada de evidenciar o cumprimento de mandamento constitucional, o que demonstra a oportunidade de recomendar ao Ministério da Economia para que identifique de forma pormenorizada, ainda que por meio de informação gerencial a ser disponibilizada no Siop, as ações que integram os projetos de irrigação no Semiárido e as destinadas à agricultura familiar nas Regiões Nordeste e Centro-Oeste, com a finalidade de conferir transparência quanto ao cumprimento das subvinculações e demais parâmetros estabelecidos pelo art. 42, inciso II e parágrafo único, do ADCT.

Mínimo de Despesa com Irrigação na Região Centro-Oeste

O descumprimento da aplicação integral do valor mínimo constitucional vinculado à irrigação na Região Centro-Oeste vem sendo reiterado. Não havia ocorrido, no entanto, nos últimos três anos, uma alocação nula de recursos, tal como detectado em 2021.

O gráfico a seguir denota o percentual de recursos com o localizador “Região Centro-Oeste”, como proporção do total empenhado na irrigação, nos últimos dez anos.

Recursos empenhados na Região Centro-Oeste, como proporção do total da Subfunção Irrigação



Fonte: Tesouro Gerencial.

Nota: a linha vermelha indica o mínimo constitucional previsto para aplicação no Centro-Oeste, conforme art. 42 do ADCT.

Foram considerados os recursos orçamentários com localizador “Região Centro-Oeste”. É possível que recursos adicionais tenham sido direcionados à região, mas não constem dos totais acima, por não terem recebido o localizador adequado.

Oportuno observar que o mínimo constitucional de irrigação foi previsto, em 1988, com prazo máximo de 15 anos. A EC 43/2004 estendeu o prazo original para 25 anos, novamente alterado, para 40 anos, pela EC 89/2015. Ou seja, apenas nos exercícios de 2003, 2013 e 2014, a União não estava obrigada a aplicar valor mínimo nos referidos projetos. Antes de 2018, foram verificadas falhas formais em alguns exercícios em razão da falta de evidência de projetos de irrigação na Região Centro-Oeste, embora houvesse execução nesse sentido realizada no localizador Nacional.

Pela primeira vez após a edição da Resolução TCU 291/2017, que estabelece normas e procedimentos relativos ao processo de apreciação das Contas do Presidente da República e à emissão de parecer prévio pelo TCU, o Poder Executivo deixou de cumprir integralmente o mínimo de irrigação na Região Centro-Oeste.

Em 2021, o resultado decorre da sucessão de atos comissivos e omissivos. Após o veto presidencial, os créditos adicionais e os remanejamentos durante o exercício em análise, a dotação atualizada aponta que 74,96% dos recursos destinados à irrigação foram direcionados à Região Nordeste, permanecendo sem nenhuma previsão de verba para projetos de irrigação no Centro-Oeste. Por um lado, o localizador “Centro-Oeste” não teve dotação prevista em 2021; de outra banda, o exame detalhado dos recursos aplicados sob o localizador “Nacional” não sinaliza tampouco alocação na Região Centro-Oeste.

A exposição de motivos para os vetos presidenciais (Mensagem 156, de 22/4/2021) aponta como justificativas a “insuficiência de espaço no Teto de Gastos para o pleno atendimento das despesas obrigatórias e do orçamento impositivo” e a “recomposição das dotações necessárias à cobertura das despesas obrigatórias”.

Não obstante, não há indicação do motivo pelo qual, dentre as opções para a intervenção presidencial, o Presidente da República, com anuência do Ministério da Economia e da Casa Civil, decidiu vetar, especificamente, toda a dotação para ações de irrigação no Centro-Oeste, embora se tratasse de aplicação mínima obrigatória de índole constitucional.

Ademais, conquanto a referida mensagem mencione a possibilidade de posterior abertura de crédito suplementar, não foi encontrado, nos sistemas informatizados de gestão orçamentária, registro de abertura de crédito adicional para a irrigação no Centro-Oeste durante o exercício de 2021, seja no localizador próprio da região, seja no localizador “Nacional”. Por outro lado, foram identificadas, na prestação de contas, declarações aparentemente conflitantes sobre as medidas adotadas, pelos Ministérios ao longo da execução orçamentária, em relação ao mandamento constitucional que estabelece aplicação mínima na região em discussão.

Diante da gravidade dos fatos, foram realizadas, com autorização do relator, diligências para que a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério da Economia e o Ministério do Desenvolvimento Regional esclarecessem a razão do descumprimento do limite constitucional na Região Centro-Oeste no âmbito do TC 000.562/2022-0 (peças 25-32).

Em resposta às diligências (peças 33 a 48), os órgãos apresentaram seus esclarecimentos. Por parte do Ministério da Economia, a Secretaria do Orçamento Federal (SOF) informou (peça 36) que o veto às programações para irrigação no Centro-Oeste foi necessário para dar cumprimento à legislação fiscal. Afirma que, como havia dotação para o localizador Nacional, não é possível afirmar que houve descumprimento constitucional. Assinala que o MDR solicitou, em 3/12/2021, diversos pedidos de créditos suplementares sem compensação, entre os quais se encontrava a aplicação de R\$ 40,0 milhões para irrigação no Centro-Oeste, e que, segundo a Junta de Execução Orçamentária (JEO), poderia ter ocorrido remanejamento pelo MDR, no limite dos saldos de dotação ainda sem empenho. Informa ainda que, desde 2017, têm sido tomadas medidas para assegurar o cumprimento do mínimo da irrigação, mas que, em 2021, houve um enorme desafio em relação ao atendimento de todas as regras fiscais, considerando a impositividade de execução das programações orçamentárias aprovadas.

A SOF indica também (peça 37) que o autógrafo aprovado pelo Congresso não atendia aos mínimos constitucionais para a irrigação, e que propôs a aposição de veto presidencial de maneira que respeitasse os mínimos, o que não foi atendido. A Secretaria afirma que formalizou alertas, em 23 de setembro e 17 de novembro, ao MDR, o qual respondeu, em 22 de novembro, que não poderia reforçar a dotação na irrigação para o Centro-Oeste por falta de cancelamento de outras dotações. No final do exercício, formalizou-se o pedido 273521, para demanda de crédito não compensada, o qual não foi acolhido pela JEO. Em ofício de 14 de dezembro, a SOF sinalizou ao MDR que poderia remanejar saldos de dotação ainda sem empenho, relativo ao montante bloqueado das dotações discricionárias do ministério, de R\$ 700.604.197,00.

A Casa Civil da Presidência da República traça (peça 44) um histórico da prestação de contas relativo ao mínimo da irrigação nos últimos cinco anos. Ressalta que, embora os projetos de lei orçamentária fossem encaminhados com o atendimento aos parâmetros mínimos, a multiplicidade de atores e de decisões no processo orçamentário poderia dificultar o cumprimento do preceito constitucional. Afirma que foi inserido filtro, no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), relativo à subfunção 607 – Irrigação, de modo a criticar e rejeitar as propostas que contribuam para o descumprimento dos percentuais. Ademais, informa que estão sendo envidados os esforços para o cumprimento dos mínimos constitucionais em 2022. Por fim, critica o montante mínimo previsto para o Centro-Oeste, pois seria irrealista.

No que diz respeito ao exercício de 2021, a Casa Civil relata (peça 45) que os vetos ao orçamento levaram em conta a necessidade de cumprimento ao teto constitucional, e consideraram, no caso da irrigação, o aumento da dotação para o Centro-Oeste por emenda parlamentar. Entende que o veto não deveria ser considerado na análise, pois o dispositivo constitucional atine à aplicação de recursos. Aduz que não se poderia falar de descumprimento do mínimo para o Centro-Oeste, já que a dotação no localizador Nacional poderia ser aplicada em qualquer região, e que a maior demanda na Região Nordeste, por sua maior aridez, somada a obstáculos na localização do gasto executado, geram complexidade que pode afetar o cumprimento do mínimo.

A Controladoria-Geral da União afirma (peça 47) que, em cumprimento à recomendação do TCU no relatório sobre as contas de 2016, tem incorporado, na prestação de contas presidencial, item específico sobre a aplicação dos recursos mínimos destinados à irrigação, cuja produção é responsabilidade da SOF. No que se refere ao aprimoramento das informações relativas à execução e à localização do gasto, o assunto vem sendo tratado pela SOF e pelo MDR.

O MDR, órgão responsável pela execução da política de irrigação, comunica (peça 48) que a dotação para remanejamento, disponibilizada em 1º/12/2021, de R\$ 763,3 milhões, foi utilizada integralmente para o pagamento de obras atrasadas, em especial na habitação, e que, de qualquer forma, só poderia propor crédito para a irrigação no Centro-Oeste até 30 de novembro, nos termos da LOA 2021. Segundo o ministério, as dotações para irrigação no localizador Nacional foram direcionadas, primordialmente, para pagamento de compromissos já assumidos, como continuidade de obras e manutenção de projetos. Informa que, desde maio de 2021, fez diversos pedidos para ações de irrigação no Centro-Oeste. Critica o patamar mínimo da irrigação para o Centro-Oeste, devido às peculiaridades da região, e aponta que, desde 2003, o mínimo do Centro-Oeste não foi cumprido na maior parte dos exercícios. Quanto à alocação em 2022, reafirma que vem mantendo esforços para o cumprimento do mínimo da irrigação.

Sobre o conjunto das diligências, cumpre a esta Corte de Contas tecer as considerações devidas, nos limites deste parecer prévio, sem prejuízo de possível ação de controle em procedimento específico.

No rol de alegações, alguns órgãos apontaram haver irrealismo do patamar mínimo de ações de irrigação no Centro-Oeste, seja pelo perfil da região, seja pela inter-relação do percentual com as demandas da região Nordeste. No que diz respeito a essa alegação, qualquer que seja a conclusão a esse respeito, o fato é que o cumprimento do mínimo é um mandamento constitucional,

e que os agentes competentes, inclusive o Presidente da República, podem propor alteração desses parâmetros.

Ademais, o art. 42 do ADCT, que remonta ao texto original de 1988, foi alterado pelas ECs 43/2004 e 89/2015, ocasiões em que foi reafirmada a decisão do constituinte de priorizar a alocação de recursos em projetos de irrigação nas Regiões Nordeste e Centro-Oeste, com a subvinculação de metade das dotações para projetos de agricultura familiar.

Também descabe aventar que a alocação de recurso no localizador Nacional afastaria o descumprimento do mínimo para o Centro-Oeste. Essa conclusão não se revela plausível, pois fulminaria a rastreabilidade do orçamento, que é exigência constitucional (art. 163-A), sendo certo que o Poder Público deve trabalhar para maior detalhamento e transparência dos gastos, inclusive quanto à dimensão espacial da aplicação, seja por meio dos subtítulos orçamentários legais, seja por atributos gerenciais.

Para além desse aspecto, os dados disponíveis sobre o efetivo empenho de recursos para ações de irrigação, em 2021, sob o localizador “Nacional” (R\$ 39,4 milhões), consoante o plano orçamentário, indicam que a maior parte desses recursos se voltou para a gestão de projetos fora do Centro-Oeste, nas seguintes localidades: Mirorós/BA, Gorutuba/MG, Jacaré-Curitiba/SE, Nupeba-Riacho Brande/BA, Barreiras Norte/BA, Santa Rosa/PI, Jaíba/PI, Salitre/BA, Estreito/BA e Pontal Sul/PE. Do montante restante (R\$ 17,9 milhões), a maioria se destinou a despesas correntes do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), da Codevasf e do MDR. Não há evidências de aplicação em projetos de irrigação no Centro-Oeste, ainda que alocados indevidamente no localizador “Nacional”, o que constituiria apenas falha formal.

Considerando-se a execução orçamentária de 2021 propriamente dita, constata-se uma sucessão de equívocos, a começar pelo autógrafo legislativo, aprovado em patamar muito inferior ao preceituado pelo art. 42 do ADCT para a irrigação no Centro-Oeste. Seguiu-se a isso o veto da dotação, que passou a inexistir, em afronta ao dispositivo citado.

A sistemática adotada por ocasião da sanção/veto do PLOA 2021 aponta que o Poder Executivo dispunha de condição fática para observar a distribuição proporcional das dotações aprovadas entre as regiões priorizadas constitucionalmente. Para tanto, bastaria reduzir a dotação da Região Nordeste e do localizador Nacional, de forma a garantir dotação mínima - evidenciada de forma transparente - para Região Centro-Oeste na proporção estabelecida constitucionalmente.

Diante das decisões executivas mencionadas e dos efeitos delas decorrentes, é oportuno registrar que, uma vez aprovada a proposta legislativa em matéria orçamentária pelas Casas do Congresso Nacional, a mesma deverá ser submetida ao poder de sanção e/ou de veto do Presidente da República (arts. 48, inciso II, e 66 e §§ da Constituição), tudo a evidenciar o longo itinerário procedimental a ser percorrido por qualquer projeto de lei, em especial os projetos que versam sobre orçamento. Isso porque a sanção ou veto é o instrumento que sela a comunhão de vontade do Poder Executivo e do Poder Legislativo, sendo esta apreciação oportuna para análise não apenas do interesse público, mas também da compatibilidade da norma infraconstitucional com a Carta Política. Cite-se o Recurso Extraordinário 217.194 (Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ de 1/6/2001).

Sobre a necessidade desse controle a ser exercício pelo Poder Executivo, convém mencionar a abordagem do Capítulo 6 do parecer prévio das contas presidenciais do exercício de 2018 (Acórdão 1.331/2019-TCU-Plenário, relatora Ministra Ana Arraes), que analisou as recomendações e os alertas proferidos nas contas presidenciais de 2017 (item 2.1 do Acórdão 1.322/2018-TCU-Plenário, relator Ministro Vital do Rêgo), merecendo destaque o Alerta objeto do item 6.2.19 do Parecer Prévio.

Assim sendo, foi escolha do Presidente da República - com anuência dos Ministros que integram a Junta de Execução Orçamentária (JEO) e auxiliam na direção superior da administração federal - deixar a Região Centro-Oeste sem nenhuma dotação orçamentária em 2021.

Isso, por si só, não configura irregularidade, uma vez que o Poder Executivo dispõe de instrumentos para remanejar e recompor, ao longo da execução orçamentária, as dotações aquém do devido. Porém, a via eleita tem o risco inerente ao processo legislativo orçamentário que, no limite, pode ser reinstaurado com vistas à abertura de créditos adicionais para garantir a observância do mandamento constitucional. São aspectos sensíveis da gestão orçamentária que merecem atenção e cuidado específicos na tomada de decisão e na atividade de monitoramento a ser realizado pelo Ministério da Economia, pelo MDR e pela JEO, de forma a mitigar os riscos inerentes à escolha.

Esse cuidado, entretanto, não foi demonstrado nas respostas dos Ministérios integrantes da JEO, órgão de “assessoramento direto ao Presidente da República na condução da política fiscal do Governo federal” consoante o Decreto 9.884/2019.

Não foram apresentadas justificativas juridicamente plausíveis pelos titulares dos órgãos que integram a JEO para as negativas aos pedidos de recomposição da dotação orçamentária formalizados pelo MDR, tampouco foram indicadas quais medidas a Presidência da República adotou para coordenar as decisões entre os órgãos mencionados e resolver o problema a contento.

No parecer prévio sobre as contas de 2016, foram feitas ressalvas quanto à falta de comprovação do cumprimento do percentual mínimo de aplicação de recursos destinados à irrigação nas Regiões Nordeste e Centro-Oeste, bem como a projetos de irrigação que beneficiassem agricultores familiares, outra exigência prevista no art. 42 do ADCT. Também foi apontada a ausência de requisitos na lei orçamentária e no Siafi que possibilitassem o monitoramento, a avaliação e o controle da observância da referida regra constitucional (item 4.1.1.7).

Na ocasião, foi expedida a recomendação 3.1.7 ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União para que incluísse, na prestação de contas presidencial, análise sobre o cumprimento do referido dispositivo constitucional, assim como adotasse medidas para aprimorar a produção, a consolidação e a divulgação de informações referentes à regionalização da despesa executada com projetos de irrigação. Foi expedida, ainda, a recomendação 3.1.8 aos Ministérios hoje representados pelo Ministério da Economia para que fossem aprimoradas as informações referentes à regionalização da despesa relacionada à subfunção de governo irrigação no processo orçamentário e no Siafi. Nas contas de 2017, foi expedida recomendação 1.2, no mesmo sentido da recomendação 3.1.7 exarada no parecer do exercício anterior.

No exercício de 2019, a SOF havia informado, por intermédio da Nota Técnica SEI 31.110/2020/ME, transcrita na página 528 da Prestação de Contas da Presidência da República de 2020 (PCPR 2020), que fora atualizado o Siop, com a implementação do filtro relativo à subfunção Irrigação, de modo a criticar as propostas que contribuam para o descumprimento dos percentuais mínimos em cada região, permitindo, assim, que, do exercício de 2020 em diante, as flutuações percentuais de aplicação de recursos nas regiões sejam monitoradas a tempo para que medidas concretas sejam tomadas para correção.

Todavia, tem-se verificado a persistência do descumprimento do ditame constitucional, seja na tramitação, seja na execução do orçamento fiscal. Ora, a aplicação de verba federal para irrigação no Centro-Oeste, que se fazia presente no PLOA e no autógrafo aprovado pelo Congresso Nacional, foi eliminada da LOA 2021 por força de veto apostado pelo Presidente da República. Dessa forma, a atuação do Poder Executivo foi contraditória ao longo do processo legislativo, terminando por levar à inobservância da Constituição.

Embora o mínimo de irrigação na Região Centro-Oeste seja de baixa materialidade quantitativa frente à magnitude do orçamento fiscal da União, sob o ângulo da materialidade qualitativa, à luz do conceito estabelecido no art. 2º, inciso III, da Resolução TCU 291/2017, não é irrelevante a sequência de atos comissivos e omissivos do Poder Executivo que resultaram na irregularidade da execução orçamentária da União, eis que representa 100% de inobservância de parte do mandamento constitucional.

Sob a perspectiva da política pública que o constituinte priorizou em 1988 – e reafirmou sua decisão em 2004 e em 2015 –, mostra-se de densa relevância e materialidade qualitativa a falta de alocação orçamentária em projetos de irrigação na Região Centro-Oeste, especialmente pelo fato de que metade dos recursos deveria ser destinada a projetos em benefícios de agricultores familiares que atendam aos requisitos previstos em legislação específica, a exemplo da Lei 11.326/2006, que estabelece a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, assentada em princípios que destacam a descentralização, a sustentabilidade ambiental, social e econômica e a equidade na aplicação das políticas, respeitando os aspectos de gênero, geração e etnia (art. 4º), regulamentada pelo Decreto 9.064/2017.

Essa materialidade qualitativa também exsurge do fato de que a prioridade definida pelo constituinte apresenta potencial relação com as ações que o Estado deve empreender com vistas ao alcance do objetivo fundamental de erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais, bem assim com a função do orçamento fiscal de reduzir as desigualdades inter-regionais, conforme previsto no art. 3º, inciso III c/c art. 165, § 7º da Lei Maior.

Apesar da sequência de atos comissivos e omissivos do Presidente da República e dos integrantes da JEO, os quais resultaram no descumprimento de parte do mandamento constitucional, não se pode desconsiderar que: i) desde 2018, o Poder Executivo dá sinais de envidar algum esforço para observar o mínimo de irrigação na Região Centro-Oeste em atendimento às recomendações desta Corte de Contas, embora não sem críticas e necessidade de correções que ensejaram ressalvas e recomendações; ii) em 2021, houve descumprimento parcial dos parâmetros fixados no art. 42 do ADCT, frente à observância da aplicação mínima na Região Nordeste; iii) em respostas às diligências, o órgão gestor da política de irrigação (MDR) e o Ministério da Economia sinalizaram que atuam em prol do pleno atendimento do mínimo da irrigação em 2022.

Nesse cenário, além das recomendações que merecem ser expedidas, revela-se oportuno alertar o Poder Executivo que, consoante o art. 14, § 2º, inciso IV, da Resolução TCU 291/2017, o descumprimento, no todo ou em parte, de despesas mínimas constitucionais pode ensejar **opinião adversa** sobre a execução orçamentária por ocasião da emissão do parecer prévio.

IRREGULARIDADE

Não aplicação, no exercício de 2021, de nenhum valor em projeto de irrigação na Região Centro-Oeste, em afronta à exigência do inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), a qual estabelece que, dos recursos empenhados no exercício em projetos de irrigação, a União deve aplicar, até 2027, o valor mínimo de 20% na Região Centro-Oeste.

RECOMENDAÇÕES

- a. Ao Presidente da República, para que observe a distribuição mínima das despesas com irrigação entre as Regiões Nordeste e Centro-Oeste por ocasião da elaboração da proposta do orçamento fiscal, da apreciação – por ocasião da sanção ou veto – do autógrafo aprovado pelo Congresso Nacional, assim como durante toda execução orçamentária, conforme parâmetros fixados no art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT);
- b. À Casa Civil, ao Ministério da Economia e ao Ministério do Desenvolvimento Regional, que adotem as medidas de articulação interinstitucional necessárias para o efetivo cumprimento da aplicação mínima de recursos para ações de irrigação nas Regiões Nordeste e Centro-Oeste, nos expressos termos do art. 42 do ADCT;
- c. Ao Ministério da Economia, para que identifique de forma pormenorizada, ainda que seja por meio de informação gerencial a ser disponibilizada no Sistema de Planejamento e Orçamento mantido pelo Poder Executivo, as ações que integram os projetos de irrigação no semiárido e as destinadas à agricultura familiar nas Regiões Nordeste e Centro-Oeste,

com a finalidade de conferir transparência quanto ao cumprimento das subvinculações e demais parâmetros estabelecidos pelo art. 42, inciso II e parágrafo único, do ADCT.

ALERTA

Ao Presidente da República, no sentido de que a inobservância – no todo ou em parte – das despesas mínimas fixadas constitucionalmente, no que inclui a distribuição dos valores alocados em projetos de irrigação nas Regiões Nordeste e Centro-Oeste, poderá ensejar opinião adversa sobre a execução orçamentária por ocasião da emissão do parecer prévio das contas anuais, nos termos do art. 14, § 2º, inciso IV, da Resolução TCU 291/2017.

4.1.1.8. Teto de Gastos

O objetivo desta seção é examinar o cumprimento, no exercício de 2021, da Emenda Constitucional (EC) 95/2016 e alterações, que tratam do Novo Regime Fiscal (NRF) no âmbito dos OFSS. Estabeleceram-se para os exercícios financeiros do período 2017-2036 limites individualizados para as despesas primárias pagas, incluídos os restos a pagar pagos e operações que afetam o resultado primário, dos Poderes Executivo, Legislativo (individualmente para Senado Federal, Câmara dos Deputados e Tribunal de Contas da União) e Judiciário (individualmente para Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Conselho Nacional de Justiça, Justiça do Trabalho, Justiça Federal, Justiça Militar da União, Justiça Eleitoral e Justiça do Distrito Federal e Territórios), do Ministério Público da União, do Conselho Nacional do Ministério Público e da Defensoria Pública da União.

Para fins de apuração, excluíram-se da base de cálculo e dos limites estabelecidos as despesas resultantes de créditos extraordinários, as despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições, as despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes, as transferências constitucionais obrigatórias aos entes subnacionais e as despesas com o Fundo Constitucional do Distrito Federal, além das despesas derivadas da revisão do contrato de cessão onerosa de que trata a Lei 12.276/2010 e as respectivas transferências a estados, Distrito Federal e municípios de parte dos valores arrecadados com os leilões da Licitação dos Volumes Excedentes da Cessão Onerosa, realizada com fulcro no § 2º do art. 1º dessa lei. Dessa forma, o limite de despesas estabelecido pela EC 95/2016 não coincide com o montante da despesa primária total. As compensações do art. 107, §§ 7º e 8º, foram possíveis apenas até 2019. As compensações do art. 107, § 9º, entre órgãos do mesmo Poder, não são limitadas no tempo. Esta autorização foi utilizada pelos órgãos do Poder Judiciário em 2021, conforme relatado adiante.

O art. 107, § 1º, inciso I, do ADCT, estabeleceu que, para o exercício de 2017, os limites seriam calculados a partir do que foi apurado em 2016 e corrigidos em 7,2%. O inciso II, em sua redação original, estabelecia que para os exercícios posteriores os limites seriam calculados a partir dos limites referentes ao exercício imediatamente anterior corrigidos pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

Para 2020, os valores apurados originalmente em 2016 foram alterados pela decisão cautelar referendada por meio do Acórdão TCU 3.072/2019-TCU-Plenário (relatoria ministro Bruno Dantas), que autorizou o acréscimo de R\$ 105.013.943,00 à base de cálculo do Teto do Ministério Público da União (MPU) em 2016, referentes a créditos extraordinários autorizados para pagamento de auxílio-moradia e que não foram computados originalmente. Posteriormente, o Acórdão 362/2020-TCU-Plenário (relatoria ministro Bruno Dantas) autorizou cálculo semelhante para os órgãos do Judiciário, importando no acréscimo de R\$ 294.328.632,00.

A EC 113/2021 alterou o art. 107, § 1º, inciso II, do ADCT, estabelecendo como limites para os exercícios posteriores a 2017 a variação do IPCA apurado no exercício anterior a que se refere a lei orçamentária, ou seja, o período de referência, que era de doze meses encerrado em

junho do ano anterior, passou a ser de janeiro a dezembro. Por conseguinte, os limites para 2021 passaram a ser calculados a partir dos montantes realizados em 2016, corrigidos pelo índice de 7,20% para 2017 e pelas variações anuais do IPCA no período de 2017 a 2020, respectivamente, 2,95%, 3,75%, 4,31% e 4,52%, resultando no montante de R\$ 1.524.389.915.112.

No entanto, o art. 4º, § 1º, da EC 113/2021 estabeleceu que no exercício de 2021 o eventual aumento dos limites ficaria restrito ao montante de até R\$ 15 bilhões, a ser destinado exclusivamente ao atendimento de despesas de vacinação contra a Covid-19 ou relacionadas a ações emergenciais e temporárias de caráter socioeconômico. Destarte, as autorizações orçamentárias e os pagamentos em 2021 poderiam alcançar R\$ 1.500.936.445.067, correspondente à soma dos R\$ 15 bilhões com o limite definido antes da EC 113/2021, de R\$ 1.485.936.445.067, obtido a partir da mesma base de 2016 e do índice de 7,20% para 2017, porém corrigido pelas variações do IPCA de julho a junho no período de 2017 a 2020, respectivamente, 3,00%, 4,39%, 3,37% e 2,13%.

Especificamente no que tange ao cumprimento do art. 4º, § 1º, da EC 113/2021, consoante a Nota Técnica 12228/2022/ME (peça 41 do TC 000.560/2022-7), expedida em resposta a diligência efetuada por este Tribunal, foram editadas cinco medidas provisórias veiculando créditos extraordinários, autorizando novas dotações primárias, com fundamento no art. 4º, §§ 3º e 4º, dessa mesma alteração constitucional, como se verifica na tabela a seguir:

Créditos Extraordinários abertos com base no art. 4º, §§ 1º, 3º e 4º, da EC 113/2021

Ato autorizativo	Número do ato	Valor (R\$)	Finalidade*
Medida Provisória	MP 1.083/2021	6.412.000.000	Aquisição, produção e fornecimento de vacinas.
	MP 1.084/2021	4.153.017.000	Auxílio Emergencial de Proteção Social a Pessoas em Situação de Vulnerabilidade - Lei 14.171/2021.
	MP 1.087/2021	167.288.600	Garantir o atendimento à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF 742, por meio da distribuição de cestas de alimentos à população quilombola.
	MP 1.088/2021	3.501.597.083	Assistência financeira da União aos Estados e ao Distrito Federal para a garantia de acesso à internet, com fins educacionais, aos alunos e aos professores da Educação Básica Pública - Lei 14.172/2021.
	MP 1.092/2021	700.000.000	Ação emergencial e temporária de caráter socioeconômico, visando ao enfrentamento das consequências das fortes chuvas que acometeram diversas regiões do Brasil, ao final de dezembro de 2021.
Total Medida Provisória		14.933.902.683	

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

* Conforme exposições de motivos que acompanharam as listadas medidas provisórias.

Os listados créditos extraordinários não ultrapassaram o sublimite de R\$ 15 bilhões estabelecido pelo art. 4º, § 1º, da EC 113/2021. Ademais, da análise das exposições de motivos que acompanharam as respectivas medidas provisórias, as autorizações orçamentárias atenderam às finalidades estabelecidas pela novel alteração constitucional, a saber, destinação exclusivamente voltada ao atendimento de despesas de vacinação contra a Covid-19 ou relacionadas a ações emergenciais e temporárias de caráter socioeconômico.

A Nota Técnica 12228/2022/ME ainda apresenta informações pormenorizadas acerca das alterações promovidas pela EC 113/2021 no Novo Regime Fiscal, em especial:

- demonstração de que, na aprovação da Lei Orçamentária Anual de 2021, no âmbito das despesas sujeitas aos limites do art. 107 do ADCT, a proporção da despesa obrigatória primária em relação à despesa primária total foi inferior a 95%, nos termos do art. 109 do ADCT;
- demonstrativo detalhado dos limites resultantes da aplicação do disposto no inciso II do § 1º do art. 107 do ADCT no exercício de 2021, com a respectiva memória de cálculo dos correspondentes valores;

- demonstração de que o eventual aumento dos limites ficou restrito ao montante de até R\$ 15 bilhões, consoante o disposto no art. 4º, § 1º, da EC 113/2021;
- demonstração de que o eventual aumento dos limites foi destinado exclusivamente ao atendimento de despesas de vacinação contra a Covid-19 ou relacionadas a ações emergenciais e temporárias de caráter socioeconômico, nos termos do art. 4º, § 1º, da EC 113/2021, e ao atendimento de despesas de programa de transferência de renda, nos termos do art. 4º, § 5º, da EC 113/2021.

Posto isso, apresenta-se na tabela seguinte os montantes pagos em 2021, conforme consta da Prestação de Contas do Presidente da República de 2021, comparando-os com os limites calculados segundo as regras estabelecidas no art. 107 do ADCT, alterado pela EC 113/2021, e considerando os acórdãos retromencionados deste Tribunal.

Verificação do Cumprimento dos Limites do Teto de Gastos

Poder/Órgão	Despesas pagas em 2016	Acórdãos TCU	Despesas pagas em 2016 (Acórdãos)	Límite 2021 (ECs 95 e 113)	Compensações ²	Límites 2021 (Compensações)	Pagamentos 2021	Pagamentos (%)
	(A)	(B)	(C)=(A)+(B)	(D)=(C)x1 ¹	(E)	(F)=(D)+(E)	(G)	(H)=(G)/(F)
TOTAL GERAL	1.220.729	399	1.221.129	1.485.936	0	1.485.936	1.458.401	98,15
PODER EXECUTIVO	1.168.261	0	1.168.261	1.421.604	0	1.421.604	1.396.440	98,23
DEMAIS PODERES	52.468	399	52.868	64.332	0	64.332	61.961	96,31
PODER JUDICIÁRIO	36.020	294	36.314	44.189	0	44.189	42.968	97,24
Supremo Tribunal Federal	541	1	542	660	0	660	619	93,91
Superior Tribunal de Justiça	1.272	2	1.274	1.550	-15	1.535	1.442	93,92
Justiça Federal	9.303	95	9.398	11.436	-11	11.425	11.164	97,71
Justiça Militar da União	458	0	458	557	0	557	533	95,58
Justiça Eleitoral	6.193	0	6.193	7.536	-10	7.525	7.212	95,83
Justiça do Trabalho	15.845	176	16.021	19.495	-30	19.465	19.011	97,67
Justiça do DF e Territórios	2.244	19	2.263	2.754	0	2.754	2.724	98,91
Conselho Nacional de Justiça	165	0	166	201	66	268	265	98,84
PODER LEGISLATIVO	10.550	0	10.550	12.837	0	12.837	11.710	91,22
Câmara dos Deputados	5.067	0	5.067	6.166	0	6.166	5.507	89,31
Senado Federal	3.730	0	3.730	4.539	0	4.539	4.221	93,01
Tribunal de Contas da União	1.753	0	1.753	2.133	0	2.133	1.982	92,93
MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	5.439	105	5.544	6.747	0	6.747	6.777	100,45
Ministério Público da União	5.369	105	5.474	6.661	0	6.661	6.692	100,46
Conselho Nacional do Ministério Público	70	0	70	86	0	86	85	99,60
DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO	460	0	460	559	0	559	506	90,37

Fontes: EC 95/2016; EC 113/2021; PCPR 2021, seção 2.5.2 e Acórdãos do TCU.

1_ Fator (1,0720x1,0300x1,0439x1,0337x1,0213) correspondente ao IPCA acumulado (referência junho), conforme art. 107, § 1º, incisos I e II, e § 6º, inciso II, do ADCT, c/c o art. 4º, *caput*, e §§ 1º e 3º, da EC 113/2021;

2_ Compensação prevista no art. 107, § 9º, do ADCT, c/c o art. 27 da LDO 2021, formalizada por meio da Portaria Conjunta GP CNJ/CJF 3/2021 (R\$ 10,8 milhões); da Portaria Conjunta CNJ/CSJT 6/2021 e Lei 14.277/2021 (R\$ 30 milhões); da Portaria Conjunta CNJ/STJ 8/2021, e Lei 14.270/2021 (R\$ 15 milhões); e da Portaria Conjunta CNJ/TSE 10/2021 (R\$ 10,4 milhões).

Verifica-se que o MPU ultrapassou seu limite em 0,45% (R\$ 30,6 milhões), porém, em consonância com o Acórdão 2.828/2020-TCU-Plenário (relatoria ministro Aroldo Cedraz), a LOA 2021 foi aprovada fixando-se um excesso de R\$ 61,7 milhões em relação ao Teto do MPU, haja vista que foram absorvidos no limite de despesas primárias do Poder Executivo.

Destarte, os pagamentos realizados pelos Poderes e órgãos foram inferiores aos limites individualizados, cumprindo-se, sob a perspectiva financeira, a regra constitucional estabelecida no art. 107, § 10, do ADCT.

No âmbito do acompanhamento dos resultados fiscais e da execução orçamentária e financeira da União, em cumprimento ao art. 3º, inciso IV, alínea “a”, da Resolução-TCU 142/2001, informou-se, quanto ao 1º bimestre, por meio do item 9.2.1 Acórdão 1.931/2021-TCU-Plenário (relatoria ministro Aroldo Cedraz), sobre a possibilidade de utilização de saldos orçamentários derivados da substituição temporária do Programa Bolsa Família (PBF) pelo Auxílio Emergencial 2021, com fundamento no art. 3º da EC 109/2021, observadas as deliberações contidas nos itens 9.1 do Acórdão 2.026/2020-TCU-Plenário, 9.3 do Acórdão 2.710/2020-TCU-Plenário e 9.2 do Acórdão 1.532/2021-TCU-Plenário, todos de relatoria do ministro Bruno Dantas. Entretanto, haveria necessidade de que o eventual emprego/remanejamento de dotações que estavam

originalmente fixadas na LOA 2021 para o PBF e que viessem a ser direcionadas ao custeio de despesas no próprio programa fosse devidamente justificado quanto ao impacto direto no enfrentamento das consequências sociais e econômicas da pandemia.

Nos demais bimestres, verificou-se que os créditos suplementares abertos pelo Poder Executivo foram compatíveis com a meta de resultado primário e com o Teto de Gastos, bem assim que as avaliações das projeções indicavam a possibilidade de ampliação das despesas discricionárias, contudo o Teto de Gastos foi o limitador dessa margem de expansão. As projeções de receitas e despesas primárias para o 2º e 3º bimestres indicaram a possibilidade de ampliação de R\$ 128,4 bilhões e R\$ 167,1 bilhões, respectivamente. Porém, por força do Teto de Gastos, a ampliação se limitaria aos montantes respectivos de R\$ 4,5 bilhões e R\$ 12,3 bilhões, conforme itens 9.1.3 dos Acórdãos 2.431/2021-TCU-Plenário e 2.958/2021-TCU-Plenário, ambos de relatoria do ministro Aroldo Cedraz. Entretanto, com relação ao último, R\$ 9,4 bilhões poderiam ser alocados apenas ao custeio de despesas com o enfrentamento da pandemia de Covid-19, de acordo com os Acórdão 1.532/2021-TCU-Plenário e 1.931/2021-TCU-Plenário.

Quanto ao 4º bimestre, indicou-se a possibilidade de ampliação em R\$ 192,1 bilhões, porém, a apuração do excesso de R\$ 288,4 milhões em relação ao Teto de Gastos exigiu a adequação ao limite até o término do exercício, conforme o item 9.1.3 Acórdão 540/2022-TCU-Plenário (relatoria ministro Aroldo Cedraz). Esse ajuste ocorreu já no 5º bimestre, uma vez que foi apurada a possibilidade de ampliação em R\$ 235,7 bilhões nas despesas primárias discricionárias dos Poderes da União, MPU e DPU. Entretanto, novamente em razão do Teto de Gastos, a expansão do gasto primário se limitaria a R\$ 6,0 bilhões. Ainda nesse último período, foi editada a Lei 14.212/2021, que incluiu o parágrafo único ao art. 45 da LDO 2021, o qual permitiu que a citada economia de R\$ 9,5 bilhões pudesse ser utilizada para quaisquer despesas sujeitas ao Teto, conforme também interpretado pela PGFN, por meio do Parecer 16446/2021/ME, de forma que perderam objeto as restrições estabelecidas nos Acórdãos 1.532/2021-TCU-Plenário e 1.931/2021-TCU-Plenário, conforme o item 9.1.3 do Acórdão 696/2022-TCU-Plenário (relatoria ministro Aroldo Cedraz).

4.1.2. Lei de Responsabilidade Fiscal

4.1.2.1. Cumprimento das Metas Fiscais

A presente seção abrange, para fins de análise da conformidade financeira e orçamentária, a verificação do cumprimento das metas fiscais do exercício de 2021 estabelecidas na Lei 14.116/2020 (LDO 2021), bem como a consistência da apuração do resultado primário.

O resultado primário corresponde à diferença entre receitas primárias, ou seja, receitas obtidas por meio de tributos ou serviços prestados pelo Estado, desconsiderando-se as receitas de natureza financeira, e despesas primárias, isto é, gastos que possibilitam a oferta de serviços públicos à sociedade, deduzidos os dispêndios com operações financeiras (juros, amortizações e concessão de empréstimos).

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e o Banco Central do Brasil (Bacen) utilizam metodologias diferentes para calcular o resultado primário do Governo Central. A primeira apura o resultado seguindo o método denominado “acima da linha”, que foca na diferença entre fluxos de receitas e despesas, enquanto o segundo se guia pela variação da dívida líquida, método denominado “abaixo da linha”.

Conforme o disposto no art. 11, incisos III e IV, da LDO 2021, c/c a Mensagem Presidencial de Encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2021 ao Congresso Nacional, incumbe ao Bacen a apuração oficial dos resultados fiscais para fins de verificação do cumprimento das metas estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais da citada LDO.

A LDO 2021 estabeleceu em seu art. 2º, para o Governo Central, meta de déficit primário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) de R\$ 247,1 bilhões (-3,16% do

PIB). Já o art. 3º da LDO 2021 preceituou que o Programa de Dispêndios Globais (PDG) das empresas estatais federais deveria ser compatível com a obtenção da meta de déficit primário de R\$ 4,0 bilhões (-0,05% do PIB). Assim, para o Governo Federal, a meta de resultado primário para o exercício de 2021 foi de déficit de R\$ 251,1 bilhões (-3,21% do PIB). Ademais, nos termos do § 2º do art. 3º da LDO 2021, poderia haver, durante a execução orçamentária, com demonstração nos relatórios de avaliação bimestrais, compensação entre as metas dos OFSS e do PDG.

A seu turno, conforme o Anexo IV.1 da LDO 2021, a meta de resultado primário para o setor público não financeiro foi de déficit de R\$ 250,9 bilhões (-3,21% do PIB), enquanto a projeção de resultado primário para os estados, o Distrito Federal e os municípios foi de superávit de R\$ 200 milhões, conforme apresentado na tabela seguinte.

Metas Fiscais da LDO 2021

Discriminação	LDO 2021	
	R\$ milhões	% PIB*
A. Governo Central	-247.118,2	-3,16
I. Receita Primária Total	1.595.421,6	20,42
II. Transferências por Repartição de Receita	293.133,3	3,75
III. Receita Primária Líquida	1.302.288,3	16,67
IV. Despesa Primária Total	1.549.406,6	19,84
V. Resultado Primário Governo Central (III – IV)	-247.118,3	-3,16
V.1 Resultado do Tesouro Nacional e Banco Central	44.669,4	0,57
V.2 Resultado da Previdência Social	-291.787,6	-3,74
B. Empresas Estatais Federais - Meta de Resultado Primário	-3.970,0	-0,05
C. Governo Federal - Meta de Resultado Primário Resultado Primário (A+B)	-251.088,2	-3,21
D - Governos Estaduais e Municipais - Resultado Primário	200,0	0,00
E - Setor Público não Financeiro - Resultado Primário (C+ D)	-250.888,20	-3,21

Fonte: Anexo IV.1 de Metas Fiscais da LDO 2021.

*Observação: PIB 2021 estimado em R\$ 7,8 trilhões, a partir de cenário macroeconômico constante da Grade de Parâmetros da SPE produzida em 9/11/2020. O PIB 2021 apurado pelo IBGE em março de 2022 foi de R\$ 8,7 trilhões.

Exclusão de despesas da contabilização da Meta Fiscal prevista no §2º do art. 2º da LDO 2021

A LDO 2021, com modificação pela Lei 14.143/2021 (§ 2º do art. 2º), estatuiu que não seriam contabilizados na meta de resultado primário os créditos extraordinários alocados para as seguintes despesas: (i) ações e serviços públicos de saúde, nos termos da Lei Complementar 141/2012, desde que identificadas em categoria de programação específica de enfrentamento à pandemia; (ii) Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe); e (iii) Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e Renda (BEm).

No âmbito do processo TC 015.468/2021-6 (Acompanhamento dos Resultados Fiscais e da Execução Orçamentária e Financeira da União no 2º bimestre de 2021), que culminou no Acórdão 2.431/2021-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Aroldo Cedraz, a STN e a SOF informaram que, para efeito da compensação de meta fiscal, foram definidos os seguintes critérios de apuração: (i) computar apenas as despesas que se referissem às medidas provisórias publicadas em 2021, ou seja, não seriam incluídas aquelas publicadas em 2020 ainda que os correspondentes créditos tivessem sido reabertos em 2021; e (ii) não seriam computadas as despesas decorrentes de restos a pagar inscritos ao final de 2020 que viessem a ser pagas em 2021.

Tais critérios se justificaram pelo fato de que as despesas referentes às medidas provisórias de 2020 e aquelas decorrentes de restos a pagar inscritos naquele mesmo ano já haviam sido consideradas para definição da meta fiscal na LDO 2021. Como corolário, se essas mesmas

despesas fossem abatidas da meta fiscal para fins de compensação, computar-se-ia seu efeito em dobro, o que ensejaria abertura de espaço fiscal excedente indevidamente.

A par disso, o preceito contido no § 1º, c/c o inciso I, do art. 3º Emenda Constitucional 109/2021 dispôs que a meta fiscal estabelecida no art. 2º da LDO 2021 deveria ser deduzida, ainda, das despesas com o auxílio emergencial até o limite de R\$ 44,0 bilhões.

Encerrado o exercício e sem considerar quaisquer exclusões/deduções, verificou-se que o Governo Federal atingiu déficit primário de R\$ 32,8 bilhões, composto de déficit do Governo Central de R\$ 35,9 bilhões e de superávit das empresas estatais federais de R\$ 3,0 bilhões. Por sua vez, os valores deficitários de metas estabelecidas pela LDO 2021 foram de R\$ 251,1 bilhões para o Governo Federal, R\$ 247,1 bilhões, para o Governo Central, e R\$ 4,0 bilhões, para as empresas estatais federais. Assim, conforme demonstrado na tabela a seguir, houve cumprimento das metas de resultado primário, uma vez que o resultado realizado, embora deficitário, não extrapolou a meta estabelecida pela LDO 2021.

Registre-se ainda que as deduções autorizadas pela LDO 2021 totalizaram R\$ 79,4 bilhões. Todavia, mesmo sem o emprego desse permissivo constitucional-legal, a meta de resultado primário foi alcançada.

Já os entes subnacionais obtiveram superávit primário de R\$ 97,6 bilhões, comparado à projeção de superávit de R\$ 200 milhões, o que corresponde a um resultado R\$ 97,4 bilhões acima do projetado.

Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais 2021

R\$ milhões

Esfera	LDO/2021 [A]	Meta Ajustada [B]	Resultado Realizado [C]	Desvio	
				[D] = [C] - [B]	[E] = [D]/[B] %
Governo Federal	-250.888	-330.281	-32.842	297.439	-90%
Governo Central	-247.118	-326.511	-35.872	290.639	-89%
Empresas Estatais Federais	-3.970	-3.970	3.030	7.000	-176%
Ajustes - EC 109/2021 e LDO 2021*	-	79.393	95.045	-	-
Auxílio Emergencial	-	44.000	59.651**	-	-
Ações e Serviços Públicos de Saúde	-	23.373	23.373	-	-
BEm	-	7.021	7.021	-	-
Pronampe	-	5.000	5.000	-	-

Fontes: Bacen, SOF e STN - Adaptada *Memo: EC 109/2021 e Lei 14.143/2021. **Valor de R\$ 59,65 bilhões se refere ao montante de despesas total pagas em 2021 na ação orçamentária 00SI - Auxílio Emergencial 2021 para o Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus (Covid-19), e não somente ao limite estabelecido para a exclusão da meta de resultado primário.

Sem embargo, a exclusão da contabilização do resultado primário de determinadas despesas primárias não se coaduna com os preceitos da responsabilidade fiscal que requerem a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, conforme insculpido no art. 1º da LRF, a despeito da necessidade de se combater a pandemia e seus efeitos, sem inviabilizar a prestação de serviços públicos regulares.

Segundo dados do Resultado do Tesouro Nacional, a diferença entre o resultado primário do Governo Central “abaixo da linha” e “acima da linha”, no montante negativo de R\$ 804,2 milhões ou 0,01% do PIB, é assim composta: i) ajuste metodológico caixa/competência de R\$ 456,4 milhões; e ii) discrepância estatística de R\$ 347,9 milhões.

Já o ajuste relativo à apuração dos subsídios e subvenções se deve às diferenças dos critérios de caixa e de competência. O Bacen incorpora mensalmente os efeitos fiscais desses eventos, conforme o critério de competência na apuração do resultado “abaixo da linha”, enquanto na apuração do resultado “acima da linha” a STN registra o impacto fiscal semestralmente, por ocasião dos pagamentos dos saldos apurados pelas instituições financeiras operadoras dos programas.

Apresenta-se a seguir gráfico comparativo da meta fiscal da LDO 2021, da meta ajustada e do resultado primário do Governo Central alcançado no exercício.

Meta Fiscal da LDO 2021, Meta Ajustada e Resultado Primário do Governo Central em 2021



Fontes: LDO 2021, STN e Bacen.

4.1.2.2. Conformidade da Programação Orçamentária e Financeira

Em complemento à seção 2.3.3 deste Relatório e aos tópicos relacionados à conformidade orçamentário-financeira, relatam-se os demais objetos dos acompanhamentos dos resultados fiscais e da execução orçamentária e financeira da União relativos aos cinco primeiros bimestres do exercício de 2021, em cumprimento ao art. 3º, inciso IV, alínea “a”, da Resolução-TCU 142/2001. Enfoca-se o aspecto financeiro no que se refere ao “empocamento de recursos”.

O Plenário deste Tribunal proferiu, com respeito aos acompanhamentos realizados nos consecutivos bimestres, os seguintes acórdãos: 1.931/2021, 2.431/2021, 2.958/2021, 540/2022 e 696/2022, todos de relatoria do ministro Aroldo Cedraz. Não foram detectadas irregularidades no que concerne ao cumprimento das normas que regem a programação e execução orçamentária e financeira do Poder Executivo federal. Não obstante, foram identificados aspectos relevantes sobre a atuação dos órgãos envolvidos no processo com o objetivo de promover melhorias nas estimativas e projeções contidas nos relatórios bimestrais de avaliação de receitas e despesas primárias, bem como no acompanhamento da programação e da execução orçamentária e financeira.

Importa ressaltar que foi registrado, já no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre, de 22/3/2021, a necessidade de redução das despesas primárias no montante de R\$ 17.574,4 milhões. Entretanto, ante a inexistência de lei orçamentária do exercício, os ajustes nas despesas primárias foram adiados. Em 31/3/2021, o Congresso Nacional remeteu para sanção o autógrafa do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2021 (PLN 28/2020-CN) constando o cancelamento de cerca de R\$ 26,0 bilhões de despesas primárias obrigatórias, em contrapartida ao aumento de dotações marcadas como emendas de relator-geral (RP 9). Com base nesses elementos, parlamentares formularam representação a este Tribunal (TC 012.649/2021-0, de relatoria do ministro Aroldo Cedraz) para que delibere sobre a regularidade da proposta de emendas parlamentares no curso da tramitação do PLN 28/2020-CN com base no cancelamento de despesas obrigatórias. O assunto é tratado de forma pormenorizada no item 4.2.1 deste Relatório.

Encaminhou-se ao Congresso Nacional o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias Extemporâneo de 22/4/2021, considerando-se a recomposição das dotações subavaliadas, anotando-se a necessidade de redução das despesas primárias no montante de R\$ 29,1 bilhões e compatibilizando-se os créditos suplementares dessas despesas com o relatório bimestral, conforme o art. 4º, § 1º, da LOA 2021. E por ocasião da sanção do PLOA 2021, comunicou-se que, em razão da alteração de parâmetros macroeconômicos ocorrida entre o envio da proposta e sua

efetiva aprovação, houve reavaliação do total das despesas obrigatórias, indicando-se insuficiência de espaço no Teto de Gastos e no orçamento impositivo, de forma que, para fins de cobertura da citada redução, decidiu-se vetar R\$ 19,8 bilhões e bloquear R\$ 9 bilhões em despesas discricionárias, conforme autorização contida no art. 62, § 3º, da LDO 2021. Um bloqueio de R\$ 9,3 bilhões foi realizado por meio do Decreto 10.686/2021, montante mantido no Anexo XXVII do Decreto 10.699/2021.

Posteriormente, no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 2º bimestre, já sob a vigência da LOA 2021, houve a possibilidade de ampliação dos limites das despesas primárias no montante de R\$ 4.521,9 milhões. Na avaliação do 3º bimestre, foi possível ampliar tais limites em até R\$ 12.303,9 milhões. Verifica-se, então, que houve, no curso do exercício financeiro, a inversão da necessidade de redução do montante das despesas primárias, que passou a ser de possibilidade de ampliação dentro do limite do Teto de Gastos, conforme sintetizado na tabela “Programação orçamentário-financeira: Resultado Fiscal e Contingenciamento em 2021” constante da seção 2.3.3 deste Relatório. O reflexo da dinâmica da execução foi a redução do montante bloqueado, por meio da edição das Portarias Fazenda/ME 6.518, de 8/6/2021, e 7.717, de 29/6/2021, para, respectivamente, R\$ 5,2 bilhões e R\$ 4,5 bilhões, e, por derradeiro, mediante a revogação do Anexo XXVII do Decreto 10.699/2021, por meio do Decreto 10.760, de 30/7/2021.

Empoçamento de Recursos

A partir do 2º quadrimestre de 2018 incorporou-se ao Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais tópico relativo ao “empocamento de recursos”, então definido como o resultado da diferença entre os pagamentos efetuados e o limite autorizado a cada Ministério, conforme estabelecido no decreto que dispõe sobre a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, exigido pelo art. 8º da LRF. Destacou-se como consequência do Empocamento o “excesso de resultado primário” em relação à meta do exercício, configurando, a um só tempo, esforço fiscal além do necessário e prejuízo à eficiência, eficácia e efetividade do gasto público.

O tema, então, passou a ser objeto dos acompanhamentos bimestrais deste Tribunal, inserindo-se no escopo da regularidade na execução financeira. No âmbito da avaliação do 2º bimestre de 2021, constatou-se que o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e o Ministério da Defesa (MD) apresentaram margem e grau de empocamento elevados em relação às despesas discricionárias constantes do Anexos II (Fontes Tesouro), III (Fontes Tesouro ressalvadas no Anexo III da LDO 2021) e IV (Fontes Próprias) do Decreto 10.625/2021 – o grau de empocamento se refere à razão entre a margem e o correspondente limite constante do decreto –, respectivamente, R\$ 1,06 bilhão (50,5%) e R\$ 1,02 bilhão (37,6%).

Este Tribunal, por meio do item 9.2 do Acórdão 2.431/2021-TCU-Plenário, deliberou por dar ciência aos referidos ministérios quanto à necessidade de promover gestões no sentido de mitigar a ocorrência de significativos empocamentos de recursos, conforme reportado nos Relatórios de Avaliação do Cumprimento de Metas Fiscais, em atenção ao princípio da eficiência estabelecido no art. 37 da Constituição Federal, e em consonância com os arts. 48 e 50 da Lei 4.320/1964, o art. 10, parágrafo único, do Decreto 93.872/1986, os arts. 63, §§ 4º a 8º, e 64, §§ 12 e 18 a 20, da Lei 14.116/2020 (LDO 2021) e o inteiro teor do Decreto 10.699/2021.

Quando da avaliação do 5º bimestre de 2021, a equipe técnica constatou a presença de elementos suficientes para a apresentação de propostas de deliberações específicas a certos órgãos. Entretanto, compreendeu-se que o tratamento da matéria no âmbito das Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2021 proporcionaria a este Tribunal atuar sobre um espectro mais amplo, uma vez que envolve questões comuns aos ministérios. Em vista disso, apresenta-se o exame realizado considerando a avaliação referente ao 5º bimestre e os dados de execução financeira complementar do exercício de 2021, consoante limites autorizados por meio da Portaria Seto/ME 15.151, de 28/12/2021.

Os exames recaíram sobre os dados de execução das dotações que compõem os Anexos II, XI e XIII do Decreto 10.699/2021, os conjuntos de maior materialidade, envolvendo exclusivamente fontes Tesouro, ou seja, não envolvem recursos próprios. O Anexo II agrega os limites para pagamentos de despesas primárias discricionárias (RP 2), excluídas as despesas que não são objeto de limitação de empenho constantes do Anexo III da LDO 2021. O Anexo XI compreende os limites para o pagamento de dotações decorrentes de emendas do relator-geral do PLOA 2021 (RP 9). O Anexo XIII apresenta limites para os pagamentos de despesas primárias obrigatórias (RP 1) constantes da Seção I do Anexo III da LDO 2021 que estão sujeitas ao controle de fluxo, conforme estabelecido no art. 63, § 2º, da LDO 2021.

As despesas de RP 9, além da significativa materialidade, ganharam relevância em virtude do impacto na sua execução proporcionado pelo deferimento parcial de pedido de medida cautelar pela ministra Rosa Weber do Supremo Tribunal Federal (STF), em 5/11/2021, no âmbito das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) 850, 851 e 854, que tramitam em conjunto. A decisão foi referendada pelo Plenário da Corte em 10/11/2021. Entretanto, em 6/12/2021, a ministra Rosa Weber acolheu, *ad referendum* do Plenário, o pedido formulado pelos presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, autorizando a execução dessas despesas desde que sejam observadas as regras do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal 1/2021 e da Resolução 2/2021-CN, que alterou disposições da Resolução 1/2006-CN, para ampliar a transparência da sistemática de apresentação, aprovação e execução orçamentária referente às emendas de relator-geral.

Os recursos correspondentes aos Anexos II, XI e XIII representam, no fechamento do exercício de 2021, R\$ 236,3 bilhões (82,9%) do montante dos limites estabelecidos no Decreto 10.699/2021 (R\$ 285,0 bilhões), respectivamente, R\$ 82,1 bilhões (28,8%), R\$ 12,2 bilhões (4,3%) e R\$ 142,0 bilhões (49,8%). Apresentam-se nas tabelas seguintes os empenhamentos de recursos dos órgãos que, em conjunto, responderam por 90,8%, 93,4% e 97,0% do empenhamento total em outubro de 2021, com respeito aos respectivos anexos.

Empenhamento de Recursos de Despesas Discricionárias em 2021 – Anexo II do Decreto 10.699/2021

R\$ milhões

Órgão	3º Bimestre			4º Bimestre			5º Bimestre			Ano		
	Limite (L)	Empenhamento (E)	E/L (%)	Limite (L)	Empenhamento (E)	E/L (%)	Limite (L)	Empenhamento (E)	E/L (%)	Limite (L)	Empenhamento (E)	E/L (%)
MEC	7.798	873	11,2	10.796	1.327	12,3	13.996	1.580	11,3	17.447	230	1,3
MS	7.390	1.078	14,6	10.112	1.104	10,9	12.913	1.405	10,9	16.078	1.172	7,3
ME	3.405	95	2,8	4.853	243	5,0	6.185	677	10,9	12.993	1.182	9,1
MCom	244	169	69,2	410	243	59,3	582	331	56,9	722	118	16,4
MD	1.622	129	8,0	2.663	214	8,0	3.596	238	6,6	4.754	9	0,2
MC	1.191	352	29,6	1.571	206	13,1	1.941	220	11,3	3.922	1.199	30,6
Mapa	596	256	43,0	1.102	75	6,8	1.442	146	10,1	3.112	911	29,3
MI	2.866	148	5,2	4.191	543	13,0	5.469	141	2,6	7.973	993	12,5
MDR	2.130	82	3,9	3.538	614	17,4	3.865	140	3,6	6.274	475	7,6
MMA	124	5	3,6	260	71	27,5	391	126	32,1	519	128	24,7
AGU	193	11	5,5	278	34	12,4	361	67	18,6	445	35	7,9
Subtotal	27.559	3.198	11,6	39.773	4.675	11,8	50.741	5.069	10,0	73.794	6.007	8,1
Demais	3.050	446	14,6	4.427	503	11,4	5.652	511	9,0	8.300	1.399	16,9
Total	30.609	3.644	11,9	44.200	5.178	11,7	56.393	5.580	9,9	82.094	7.406	9,0

Fonte: STN (Adaptada).

Nota: Empenhamento = Limite-Pagamentos.

Empenhamento de Recursos de Emendas do Relator-Geral em 2021 – Anexo XI do Decreto 10.699/2021

R\$ milhões

Órgão	3º Bimestre			4º Bimestre			5º Bimestre			Ano		
	Limite (L)	Empenhamento (E)	E/L (%)	Limite (L)	Empenhamento (E)	E/L (%)	Limite (L)	Empenhamento (E)	E/L (%)	Limite (L)	Empenhamento (E)	E/L (%)
MDR	3.022	2.646	87,6	2.151	1.552	72,1	2.881	2.006	69,6	1.794	566	31,5
MS	3.799	3.137	82,6	5.033	1.732	34,4	6.204	1.774	28,6	7.376	568	7,7
MC	251	172	68,5	435	324	74,6	582	445	76,5	460	296	64,5
MEC	513	285	55,7	668	382	57,2	809	296	36,6	626	24	3,9
Subtotal	7.584	6.241	82,3	8.287	3.990	48,2	10.476	4.521	43,2	10.256	1.454	14,2
Demais	1.739	1.219	70,1	1.289	662	51,3	1.378	319	23,1	1.928	499	25,9
Total	9.323	7.460	80,0	9.576	4.652	48,6	11.854	4.839	40,8	12.184	1.953	16,0

Fonte: STN (Adaptada).

Nota: Empenhamento = Limite-Pagamentos.

Empoçamento de Recursos de Despesas Obrigatórias em 2021 – Anexo XIII do Decreto 10.699/2021

R\$ milhões

Órgão	3º Bimestre			4º Bimestre			5º Bimestre			Ano		
	Limite (L)	Empoçamento (E)	E/L (%)	Limite (L)	Empoçamento (E)	E/L (%)	Limite (L)	Empoçamento (E)	E/L (%)	Limite (L)	Empoçamento (E)	E/L (%)
MC	17.685	5.979	33,8	23.581	9.449	40,1	29.480	12.942	43,9	25.887	109	0,4
MJ	993	559	56,3	1.621	995	61,4	1.839	944	51,3	2.143	38	1,8
MD	2.870	379	13,2	3.826	480	12,5	4.876	602	12,3	5.823	67	1,1
MS	46.029	714	1,6	61.567	610	1,0	77.187	582	0,8	94.426	669	0,7
Subtotal	67.578	7.631	11,3	90.594	11.534	12,7	113.382	15.070	13,3	128.279	883	0,7
Demais	6.371	638	10,0	8.690	770	8,9	11.414	471	4,1	13.749	552	4,0
Total	73.949	8.269	11,2	99.284	12.304	12,4	124.796	15.541	12,5	142.028	1.435	1,0

Fonte: STN (Adaptada).

Nota: Empoçamento = Limite-Pagamentos.

Com base nesses números, solicitaram-se justificativas aos órgãos que apresentaram elevados empoçamentos, bem como que informassem as unidades orçamentárias e ações de governo que mais contribuíram para esses resultados. Apresentaram-se as respostas a seguir sintetizadas:

- a) a distribuição dos limites financeiros seria de competência do Ministério da Economia, mediante Programação Financeira, conforme cronograma constante do Anexo XI do Decreto 10.699/2021, não havendo participação e interferência dos ministérios quando de sua elaboração;
- b) não teria havido empoçamento de recursos porque os saldos financeiros permanecem sob gestão da STN, a quem a setorial solicita a liberação de valores específicos na medida das necessidades de execução para cumprir demandas encaminhadas pelas áreas finalísticas;
- c) não haveria descompasso entre a distribuição dos limites e as necessidades do MDR, principalmente quanto aos Anexos II e XI, haja vista a possibilidade de remanejamento de limite financeiro entre anexos, conforme previsto na Portaria-ME 6.844/2021;
- d) os limites consideram os ministérios como um todo, não são disponibilizados por unidade orçamentária ou ação, especialidades ou quaisquer outras segmentações, de modo que não se poderia precisar quais as unidades orçamentárias ou ações mais contribuíram para o Empoçamento, tendo em vista que os limites são estipulados pelo Ministério da Economia considerando o fluxo de caixa estimado informado pela setorial, e que, em geral, os limites são bastante associados às projeções orçamentárias do exercício financeiro;
- e) considerando-se como critério para estipular o Empoçamento o saldo resultante da diferença entre as dotações autorizadas para 2021 e os pagamentos de despesas empenhadas no próprio exercício e os restos a pagar, trata-se de programações cuja execução ocorre mediante apresentação de propostas pelos entes federativos a serem beneficiados ou por meio de instrumentos de natureza convencional, o que enseja execução não linear;
- f) as despesas de RP 9 estavam com execução suspensa desde 5/11/2021, com o deferimento de medida cautelar no âmbito da ADPF 854, posteriormente referendada pelo plenário do STF;
- g) embora as unidades orçamentárias não integrem os sistemas, sujeitam-se à orientação normativa e à supervisão técnica do órgão central, mas também do respectivo órgão setorial, e desempenham o papel de coordenação do processo de elaboração da proposta orçamentária no seu âmbito de atuação, integrando e articulando o trabalho das suas unidades administrativas, tendo em vista a consistência da programação de sua unidade;

- h) afirma-se que a STN é a responsável pela apuração e divulgação mensal do Empoçamento no âmbito do Poder Executivo federal, e que até 2020 a publicação era realizada por meio do relatório Resultado do Tesouro Nacional, informação que deixou de ser apresentada em 2021, agora divulgada por meio do Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais, de periodicidade quadrimestral;
- i) haja vista que a LOA 2021 foi publicada somente em 23/4/2021, e o Decreto 10.699/2021, em 14/5/2021, teria havido comprometimento da execução orçamentária e financeira dos programas;
- j) algumas despesas de grande montante são sazonais, de forma que, à medida que os pagamentos dessas despesas forem acontecendo, o Empoçamento tende a diminuir;
- k) do empoçamento de R\$ 12,9 bilhões do Ministério da Cidadania (MC), R\$ 9,3 bilhões se refere a parcelas de novembro e dezembro do Auxílio Brasil, R\$ 2,8 bilhões ao Auxílio Emergencial, e R\$ 1,4 bilhão foi remanejado (novembro) para aquisição de cem milhões de unidades de vacinas pelo Ministério da Saúde (MS).

A afirmação de que os órgãos setoriais não participam ou interferem na elaboração dos cronogramas dos decretos de programação não se coaduna com o disposto nos arts. 9º a 12 da Lei 10.180/2001, segundo os quais os órgãos setoriais fazem parte das unidades de programação financeira responsáveis pelas atividades do Sistema de Administração Financeira Federal, competindo-lhes, em conjunto com a STN, no que respeita especificamente ao tema, elaborar a programação financeira do Tesouro Nacional, conforme disposto no art. 12, inciso III, da Lei 10.180/2001, embora sujeitos à orientação normativa e à supervisão técnica da STN.

Não obstante a possibilidade de remanejamento entre os anexos, o que compensaria o nível global do empoçamento, tal procedimento deve se operar de maneira oportuna. Ademais, essa participação demonstra que os ministérios tomam parte ativa na dinâmica da reprogramação. Espera-se dos órgãos setoriais, ao demandarem ampliação, redução ou remanejamento de recursos, o compromisso com a eficiência na determinação da efetiva necessidade de dispêndio para os períodos, tendo-se em conta que, em respeito ao art. 9º, *caput*, do Decreto 10.699/2021, os órgãos constantes dos seus Anexos II a XIV deveriam informar à STN, até 3/12/2021, os montantes dos cronogramas de pagamento que não seriam utilizados no exercício, e que, então, poderiam ser remanejados para outros órgãos. Por corolário, a solicitação deveria ser realizada a qualquer tempo do exercício de 2021 anterior a essa data.

É certo que a demanda por recursos depende de parâmetros controlados pela STN, sobretudo o resultado da arrecadação, porém, no caso de empoçamento, não está em questão a ausência de recursos disponibilizados para pagamento de compromissos das unidades gestoras executoras, mas a ausência de pagamento de parcela do montante que o órgão informa à STN ser necessário e que integra o cronograma mensal de desembolso.

Enquanto compete à STN analisar a demanda de alteração do cronograma de execução mensal de desembolso para subsidiar eventual decisão do Ministro da Economia – e, sobretudo, do Presidente da República, conforme disposto no art. 84, inciso IV, da Constituição Federal –, nos termos da citada Portaria-ME 6.844/2021, compete à unidade de programação financeira de cada ministério, por seus instrumentos de gestão e controle, assenhorear-se de informação sobre a efetiva necessidade das unidades executoras demandantes.

Conforme se reconhece, o Ministério da Economia considera o fluxo de caixa estimado informado pelos órgãos, uma informação diretamente vinculada aos compromissos a serem atendidos via programação orçamentário-financeira. Em última instância, é a obrigação de pagamento assumida, direta ou indiretamente, em razão de lei ou contrato, que direciona as

demandas dos órgãos setoriais por liberação de recursos de dotações fixadas nas leis orçamentárias. Então, se as solicitações programadas estão significativamente além das reais necessidades do período, gera-se um problema para a gestão de caixa da STN.

Quanto à justificativa sobre a suspensão da execução das despesas de RP 9 em razão das ADPFs 850, 851 e 854, observa-se que os empoçamentos, em especial no 5º bimestre, existiram independentemente do deferimento parcial da medida cautelar, uma vez que essa decisão ocorreu em 5/11/2021, data posterior, embora próxima, ao término do período sob análise, e, com respeito ao resultado do exercício, já em 6/12/2021 a ministra Rosa Weber afastou a suspensão.

Embora pareça razoável a justificativa de que as falhas nas programações se devem à ausência de apresentação de propostas dos entes federativos ou porque envolvem instrumentos de natureza convenial, essa proposição se aplica mais propriamente às programações para execução financeira em prazos superiores a dois bimestres. Em prazo menor, não se trata da estimativa do momento do pagamento levando em conta o cumprimento de inúmeros requisitos para fins de celebração de convênios (sentido amplo), e de todas as fases de execução da despesa, e que conduzirá a uma margem elevada de erro, e mesmo assim referente a pagamentos em momentos distantes.

Trata-se, em tese, da previsão de pagamento considerando a fase de liquidação. A propósito, conforme disposto nos arts. 2º e 5º da Portaria-ME 6.844/2021, a “redução de valores de desembolso” é uma das formas de alteração dos cronogramas de execução mensal de desembolso, cabendo à STN, ao longo do exercício, receber as solicitações de redução do montante do cronograma de execução mensal de desembolso conforme os prazos estabelecidos no anexo da mesma norma. Obviamente que, mesmo no curto prazo, não se espera paridade entre a previsão e a execução do pagamento, aceitando-se certo grau de empoçamento. Porém, dificilmente haverá justificativas plausíveis para percentuais tão elevados como os constatados.

Destacam-se, nesse aspecto, os Ministérios do Desenvolvimento Regional e da Cidadania, os quais, quanto às despesas de emendas do relator-geral, mantiveram percentuais de 70%, em média, do 3º ao 5º bimestre. Considerando-se que o indicador também reflete o grau de execução física, o baixo desempenho das ações executadas por meio desses créditos merece a devida atenção.

Verifica-se, ainda, que no fechamento do exercício há queda no grau de empoçamento, contudo, o saneamento não se realiza ao seu término, seja porque o fenômeno merece acompanhamento ao longo de todo o exercício, haja vista que a gestão de caixa do Tesouro é contínua, seja porque é possível, mediante ato normativo, diminuir os limites finais, consequentemente o empoçamento, o que representaria uma melhora de desempenho meramente formal.

Não obstante se reconheça que os limites sejam estabelecidos exigindo-se do órgão setorial, para fins de liberação de cotas financeiras e fixação de limite de saque, a especificação do código da fonte de recursos, da categoria de gasto e da vinculação de pagamento, a situação remete ao pedido complementar consistente na identificação das unidades e ações orçamentárias que mais contribuíram para as impropriedades.

Registre-se que o art. 10 do Decreto 93.872/1986, com amparo no art. 72 do Decreto-lei 200/1967, estabelece que os Ministérios, Órgãos da Presidência da República e dos Poderes Legislativo e Judiciário, dentro do limite global de saques fixado e de acordo com o fluxo dos recursos do Tesouro Nacional, aprovarão o limite de saques de cada unidade orçamentária, tendo em vista o cronograma de execução dos projetos e atividades a seu cargo, dando-se ciência a este Tribunal.

Trata-se de regra clara sobre a necessidade de estreita compatibilidade do cronograma de execução mensal de desembolso com o cronograma de execução dos projetos e atividades, a exigir dos ministérios uma agenda de pagamentos mais precisa. Observa-se que há amplo espaço

para melhoria dos resultados dos indicadores relativos ao empoçamento, mediante aprimoramento da sistemática da gestão financeira dos órgãos setoriais, e mais ainda das unidades executoras, detentoras de informações mais precisas sobre aspectos qualitativos e quantitativos relacionados aos fluxos financeiros. O avanço nessa área certamente se refletirá nos resultados de desempenho também de outros indicadores da execução orçamentário-financeira.

Não se pode deixar de relatar a edição da Portaria 879, de 7/10/2021, pelo então secretário-executivo do Ministério da Educação, mediante a qual instituiu o Comitê de Governança para a Gestão Orçamentária e Financeira – CGGOF no âmbito do ministério. O comitê, deliberativo de caráter permanente, tem o objetivo de acompanhar a gestão orçamentária e financeira, visando auxiliar o Ministro da Educação nas decisões estratégicas relativas ao planejamento e à execução dos recursos, e otimizar os resultados da organização. Quanto ao tema, estabeleceu-se no art. 4º, inciso VI, que compete ao CGGOF, observadas as diretrizes do Ministro da Educação, acompanhar a evolução dos valores empoçados no Ministério, assim como propor medidas para redução dos valores. É uma providência que enfoca a questão e representa uma boa prática a ser replicada aos demais órgãos setoriais, com as devidas adaptações.

Registre-se que o tema do empoçamento foi apreciado por este Tribunal quando do acompanhamento das receitas e despesas primárias do 4º bimestre de 2018, resultando no item 9.5 do Acórdão 344/2019-TCU-Plenário (relatoria ministra Ana Arraes), por meio do qual foi recomendado à Secretaria-Geral de Controle Externo que avaliasse a conveniência e a oportunidade de realizar fiscalização com o objetivo de analisar os critérios e os procedimentos que norteiam a definição da programação financeira do Órgão Central e dos órgãos setoriais, visando ao aperfeiçoamento da gestão de caixa no âmbito do Sistema de Administração Financeira Federal, observado o disposto no art. 32, inciso XXXII, do Decreto 9.003/2017 e no art. 10 do Decreto 93.872/1986.

Além disso, no âmbito do acompanhamento referente ao 3º bimestre de 2020, deliberou-se aos órgãos setoriais de programação financeira das unidades orçamentárias do Poder Executivo federal, por meio do item 9.3 do Acórdão 2.533/2020-TCU-Plenário (relatoria ministro Walton Alencar Rodrigues) acerca da necessidade de observância dos ditames que regem a gestão de recursos para pagamento de dispêndios públicos, com vistas a otimizar o fluxo de caixa da União e coibir a permanência de recursos ociosos à disposição das unidades gestoras.

Finalmente, merece destaque a recente reestruturação promovida no âmbito da Secretaria do Tesouro Nacional por intermédio do Decreto 11.036, de 7/4/2022, que culminou na criação da Subsecretaria de Administração Financeira Federal (Suafi). Consoante o novel art. 50-A do Decreto 9.745/2019, compete à Suafi:

- I - orientar, normatizar e supervisionar o processo de planejamento e programação financeira, de administração financeira federal e de gerenciamento da Conta Única do Tesouro Nacional;
- II - orientar a normatização, o acompanhamento, a sistematização e a padronização dos ingressos e saídas da Conta Única do Tesouro Nacional;
- III - promover e administrar as ações relativas à integração do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi ao Sistema de Pagamentos Brasileiro, e monitorar as movimentações financeiras realizadas por meio do Sistema de Transferência de Reservas que impliquem entradas ou saídas de recursos da Conta Única do Tesouro Nacional;
- IV - orientar o processo de gerenciamento da conta em moeda estrangeira prevista em contratos de empréstimos e concessões de créditos especiais firmados pela União junto a organismos internacionais, entidades governamentais estrangeiras de crédito e organização supranacional;

V - acompanhar a elaboração da programação financeira dos principais agregados de receitas e despesas setoriais, de seu interesse, e dos projetos de investimento em particular;

VI - assessorar e subsidiar tecnicamente o Secretário do Tesouro Nacional em sua participação em instâncias deliberatórias sobre questões relacionadas com os assuntos de competência da Subsecretaria; e

VII - promover a integração com os Poderes da União em assuntos de administração e programação financeira.

Com efeito, espera-se que tal reestruturação contribua decisivamente para o aprimoramento da governança do Sistema de Administração Financeira Federal e para a melhoria dos critérios utilizados pelos órgãos setoriais para estabelecer sua programação financeira e dos critérios utilizados pela STN para elaborar a programação financeira consolidada e definir os limites de pagamento. Com isso, o fluxo de caixa da União tende a ser cada vez mais otimizado, coibindo a permanência de recursos ociosos à disposição das unidades gestoras.

Em vista do exposto, considerando que as causas estruturais do empoçamento exigem providências que fogem às competências da STN/Suafi e que a matéria envolve questões comuns aos ministérios, compreende-se oportuna a expedição de recomendação à Casa Civil da Presidência da República, nos termos que segue.

RECOMENDAÇÃO

À Casa Civil da Presidência da República, em vista da competência de assistir diretamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente na coordenação e integração das ações governamentais, bem como na avaliação e monitoramento da gestão dos órgãos e das entidades da administração pública federal, conforme disposto no art. 1º, incisos I e III, do Anexo I do Decreto 10.907/2021, que coordene, no âmbito do Sistema de Administração Financeira Federal, com a assistência da Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento do Ministério da Economia, o desenvolvimento de normativos, procedimentos e instrumentos gerenciais, para aplicação pelos órgãos setoriais, com o objetivo de estabelecer controles internos aptos a reduzir os níveis de empoçamento, subsidiando-se o cumprimento do item 9.3 do Acórdão 2.533/2020-TCU-Plenário.

4.1.2.3. Receita Corrente Líquida

A Receita Corrente Líquida (RCL), definida no art. 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), representa o total das receitas correntes arrecadadas em um período de doze meses, deduzido, no caso da União, dos seguintes valores: transferências constitucionais ou legais a estados e municípios; contribuições para financiamento da seguridade social (apenas as previstas nos incisos I, alínea “a”, e II do art. 195 da Constituição Federal); contribuições para o Programa de Integração Social (PIS) e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep); e pagamentos decorrentes da Lei Complementar 87/1996 e do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

O montante da RCL é o denominador comum de vários limites fiscais, em relação ao qual são calculados os percentuais de despesas com pessoal, operações de crédito, dívida, garantias e contragarantias, bem como o valor da reserva de contingência que deve ser consignado na lei orçamentária anual. Os órgãos divulgam quadrimestralmente, nos Relatórios de Gestão Fiscal (RGFs), sua situação em relação aos respectivos limites.

No contexto da verificação da RCL, caso não sejam cumpridos os limites, podem ocorrer desdobramentos como cortes em despesas com pessoal e com serviços terceirizados ou

redução de outras despesas correntes. É fundamental, portanto, a precisa identificação de seu montante.

A LRF determina que a verificação do cumprimento desses limites seja quadrimestral, englobando os dados dos últimos doze meses. Assim, os dados do primeiro quadrimestre correspondem aos valores do período de maio do ano anterior a abril do exercício de apuração, os do segundo quadrimestre, de setembro do ano anterior a agosto do ano de apuração e os do terceiro quadrimestre englobam todos os meses do exercício de apuração. Em consonância com essas determinações, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) publica, a cada quadrimestre, a Receita Corrente Líquida aferida no período de apuração.

O TCU, por sua vez, verifica a apuração da RCL nos processos de acompanhamento dos RGFs publicados pelos órgãos da esfera federal, bem como a aderência da metodologia de apuração da RCL aos dispositivos da LRF que regem a matéria, em especial o art. 2º desse diploma legal, e a jurisprudência do Tribunal.

Em relação a 2021, foram proferidos os Acórdãos 2.691/2021-TCU-Plenário (RGF do 1º quadrimestre), 3.157/2021-TCU-Plenário (RGF do 2º quadrimestre) e Acórdão 1.154/2022-TCU-Plenário (RGF 3º quadrimestre), todos de relatoria do ministro Aroldo Cedraz.

Além desses processos, merece destaque o TC 024.304/2020-4 (relator min. Bruno Dantas), em que se discute a natureza jurídica das transferências da União para os estados, o Distrito Federal e os municípios, destinadas ao combate à pandemia da Covid-19. No referido feito, o TCU, por meio do Acórdão 4.074/2020-TCU-Plenário, entre outros entendimentos, considerou que os repasses da União aos demais entes federativos a título de auxílio ou apoio financeiro, para os fins de combate à pandemia da Covid-19 ou à mitigação de seus efeitos, a exemplo daqueles previstos na Lei 14.041/2020, no art. 5º da Lei Complementar 173/2020 e em outras hipóteses congêneres, constituem despesas próprias da União, e não repartição constitucional ou legal de tributos e outros ingressos que integrem a receita corrente bruta federal, devendo o Ministério da Economia se abster de considerar tais despesas no rol de deduções para apuração da RCL federal. Na mesma assentada, o TCU modulou os efeitos do entendimento supramencionado para fins de cálculo da RCL da União, para vigorar a partir do 2º bimestre de 2020.

Ocorre que a Advocacia-Geral da União (AGU), inconformada, interpôs pedido de reexame contra o Acórdão 4.074/2020-TCU-Plenário. O TCU, por seu turno, por intermédio do Acórdão 2.874/2021-TCU-Plenário (rel. min. Aroldo Cedraz), deu provimento parcial ao recurso, no sentido de alterar a modulação de efeitos originalmente fixada pelo acórdão recorrido, de modo que, para fins de cálculo da receita corrente líquida da União:

(...) sejam mantidos todos os efeitos de natureza fiscal produzidos para elaboração e divulgação dos relatórios e prestação de contas, assim como outras medidas previstas na Lei Complementar 101/2000, cujos efeitos fiscais e financeiros sejam adstritos ao próprio exercício de 2020, vedada a adoção de qualquer medida, com base neste acórdão, que produza novos direitos ou expectativa de direito de ordem financeira em 2020 e anos anteriores, bem como se preservem os fundamentos da LOA para 2021, os quais se basearam em entendimento anterior ao julgado recorrido; (grifou-se)

A despeito de parcialmente provido o recurso interposto contra o Acórdão 4.074/2020-TCU-Plenário, a AGU, alegando haver obscuridades e omissões a serem sanadas, opôs embargos de declaração em face do Acórdão 2.784/2021-TCU-Plenário, para esclarecer se:

(i) as apurações das receitas correntes líquidas publicadas pela Secretaria do Tesouro Nacional ao longo do ano de 2021, que embasaram os relatórios de gestão fiscal do 1º e 2º quadrimestres neste ano divulgados pelos poderes e órgãos definidos no art. 20 da LRF e apreciados pelo Tribunal de Contas da União, bem como o valor consignado no PLOA-2022 para o FCDF, conforme define a Lei nº 10.633/2002, devem ser refeitos

para considerar nas respectivas bases do mês de referência com as dos 11 (onze) imediatamente anteriores os efeitos do Acórdão nº 4.074/2020-TCU-Plenário?

Ocorre que a interposição de embargos declaratórios, segundo o § 1º do art. 34 da Lei 8.443/1992, suspende os prazos para cumprimento da decisão embargada. Dessa forma, carece de esclarecimentos, por parte deste Tribunal, a modulação dos efeitos da determinação dirigida ao Ministério da Economia - no sentido de se abster de considerar as sobreditas despesas no rol de deduções para fins de apuração da RCL - subitem 9.2.1 do Acórdão 4.074/2020-TCU-Plenário -, não havendo que se falar, por ora, em trânsito em julgado dessa deliberação.

Ademais, no âmbito do Acórdão 315/2021-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Walton Alencar Rodrigues, foi proferida a seguinte deliberação:

9.9. orientar à Secretaria de Macroavaliação Governamental a acompanhar o deslinde dos recursos apresentados contra o Acórdão 4074/2020-TCU-Plenário a fim de que sejam adotadas, pelo Ministério da Economia e por este Tribunal, se for o caso, as medidas necessárias para correção do cálculo da receita corrente líquida nos relatórios de gestão fiscal relativos aos períodos a partir do 1º quadrimestre de 2020;

Dessa maneira, os dados apresentados a seguir não consideram os efeitos do entendimento fixado no subitem 9.2.1 do Acórdão 4.074/2020-TCU-Plenário. Vale dizer, estão incluídas todas as deduções consideradas na metodologia adotada pela STN referentes aos repasses da União aos demais entes federativos a título de auxílio ou apoio financeiro, para os fins de combate à pandemia da Covid-19 ou à mitigação de seus efeitos. Em suma, os dados de 2020 e 2021 coincidem com aqueles publicados pela STN na Portarias 660/2021 e 1.233/2022.

A tabela seguinte apresenta, em valores nominais, os montantes considerados na apuração da RCL do 3º quadrimestre dos últimos cinco exercícios, com destaque para o seu significativo incremento no exercício de 2021.

Receita Corrente Líquida – 2017 a 2021

Especificação	R\$ milhões				
	2017	2018	2019	2020	2021
Receita Corrente (I)	1.407.900	1.535.663	1.691.012	1.513.687	1.986.158
Receita Tributária	464.984	507.174	545.809	516.831	710.741
Receita de Contribuições	799.733	844.484	853.404	825.602	1.001.374
Receita Patrimonial	99.908	111.846	202.456	94.502	174.086
Receita Agropecuária	19	21	22	21	28
Receita Industrial	881	2.056	1.606	1.592	2.076
Receita de Serviços	38.325	42.482	56.703	36.260	48.172
Transferências Correntes	1.387	1.235	1.258	574	791
Receitas Correntes a Classificar	-34.593	0	0	0	0
Outras Receitas Correntes	37.255	26.366	29.755	38.304	48.891
Deduções (II)	680.646	730.314	785.353	861.743	923.639
Transf. Constitucionais e Legais	239.656	266.521	298.260	378.406	366.526
Contrib. Emp. e Trab. p/ Seg. Social	361.222	380.190	404.528	396.052	454.065
Contrib. Plano Seg. Social do Servidor	13.729	13.736	13.925	17.397	17.945
Compensação Financeira RGPS/RPPS	53	52	29	262	135
Contr. p/ Custeio Pensões Militares	3.343	3.635	3.818	7.012	8.866
Contribuição p/ PIS/Pasep	62.643	66.180	64.792	62.614	76.103
Receita Corrente Líquida (III) = (I - II)	727.254	805.348	905.659	651.943	1.062.519

Fonte: Siafi.

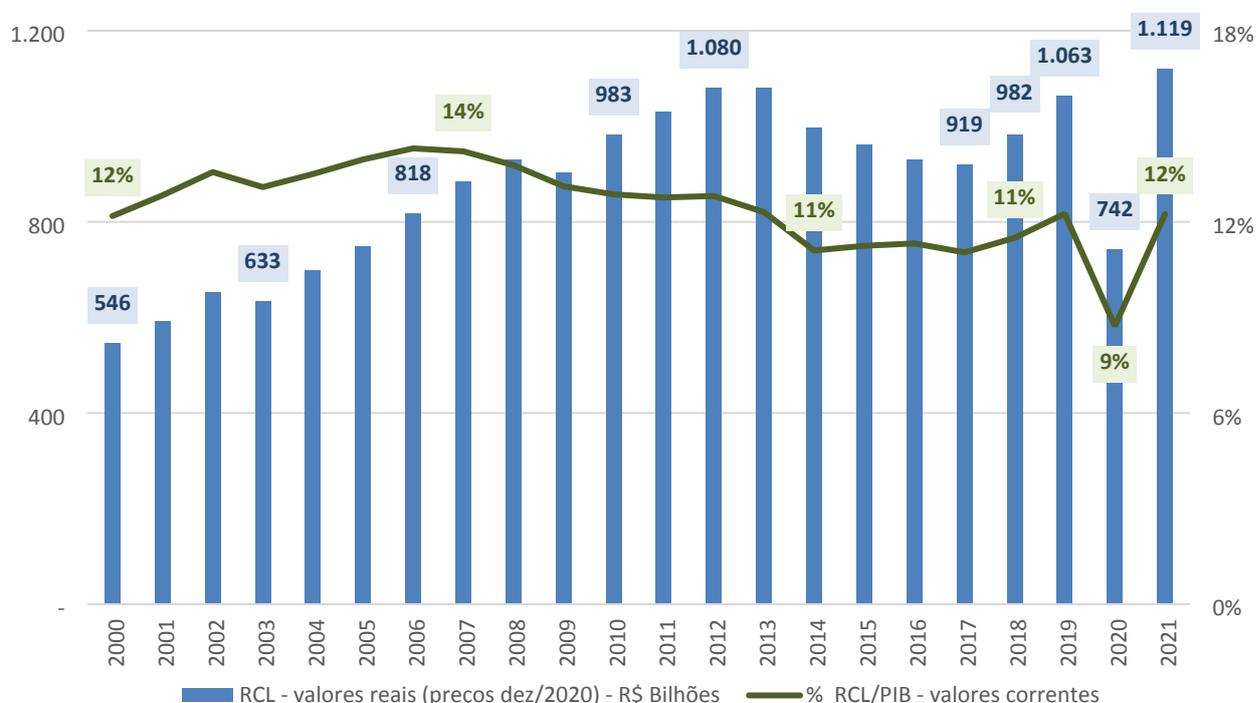
Verifica-se que a RCL correspondeu, na média do período analisado, a 51% da Receita Corrente (valor bruto) da União. A Receita Corrente é essencialmente composta pela receita de contribuições (53% em média), pela receita tributária (34%) e pela receita patrimonial (8%). As principais deduções foram a contribuição dos empregadores e a dos trabalhadores sobre a folha de salários, em média 50% do total deduzido, as transferências constitucionais e legais (39%) e as contribuições para o PIS/Pasep (8%).

Em relação a 2020, a Receita Corrente Bruta de 2021 apresentou acréscimo nominal de R\$ 472 bilhões, ou seja, cerca de 31%, ao passo que as deduções aumentaram cerca de R\$ 62 bilhões ou 7%. A Receita Corrente Líquida, assim, aumentou R\$ 411 bilhões, ou 63%, em relação a 2020. Atribui-se o aumento nominal da RCL, de 2020 para 2021, aos acréscimos de R\$ 194 bilhões na receita tributária, R\$ 176 bilhões na receita de contribuições e R\$ 79 bilhões na receita patrimonial, resultantes, principalmente, da retomada da atividade econômica pós-pandemia de Covid-19.

Ademais, verificou-se um crescimento nominal das deduções de apenas 7% em face do encerramento das transferências da União para estados, Distrito Federal e municípios, visando ao enfrentamento da crise sanitária provocada pela pandemia e à mitigação de seus efeitos. No conjunto, as transferências a estados, DF e municípios deduzidas no cálculo da RCL diminuíram R\$ 12 bilhões (3% em relação ao ano anterior).

O gráfico seguinte incorpora os efeitos inflacionários e apresenta a Receita Corrente Líquida, de 2000 a 2021, atualizada pelo IPCA a preços de dezembro de 2021.

Receita Corrente Líquida (atualizada pelo IPCA) – 2000 a 2021



Fontes: IBGE, STN e Siafi.

É interessante observar que, desde a promulgação da LRF até 2012, a RCL apresentou crescimento real em praticamente todos os exercícios. Nos anos de 2012 e 2013, ela manteve aproximadamente o mesmo valor real. De 2014 a 2017, no entanto, os valores são todos decrescentes em relação ao exercício anterior. O decréscimo real de 2014 - o mais significativo - foi de 7,8%; o de 2015, 3,5%; o de 2016, 3,3% e o decréscimo real de 2017 foi de 1,1%. A partir de 2018, a RCL voltou a crescer em termos reais, apresentando, em relação ao exercício anterior, aumentos de 6,8% em 2018 e de 8,2% em 2019. Em 2020, a RCL sofreu uma expressiva queda real, da ordem de 30% em relação a 2019, sobretudo em face da elevação das deduções. Já em 2021, a RCL atingiu o maior valor já registrado nessa série histórica, representando um aumento real de 51% em relação a 2020.

O gráfico incorpora, também, a evolução da RCL em relação ao PIB, sendo importante observar que até 2019 essa relação percentual, em todos os exercícios, esteve entre 11% e 14%. No ano de 2020, o percentual registrado foi o menor de toda a série, equivalente a 9% do PIB, cabendo ainda realçar que o PIB de 2020 sofreu redução real de 4,1% em relação a 2019. Em 2021, por seu

turno, o incremento real de 4,6% do PIB, associado ao crescimento real da RCL, levou o percentual da RCL em relação ao PIB de volta ao patamar aproximado de 12%.

4.1.2.4. Despesas com Pessoal

O art. 169 da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional 109/2021, determina que a “despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar”. Esse dispositivo foi regulamentado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece, em todas as esferas da federação, limites individualizados para Poderes e órgãos autônomos, calculados em razão do total da receita corrente líquida (RCL) das respectivas esferas. A RCL da União é analisada na seção 4.1.2.3 deste Relatório.

Consoante disposição do art. 19 da LRF, a despesa líquida com pessoal, em cada período de apuração, não poderá exceder, no caso da União, a 50% da RCL. Esse percentual, nos termos do art. 20 da referida lei, foi assim distribuído entre os Poderes: i) 2,5% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União; ii) 6% para o Judiciário; iii) 40,9% para o Executivo, incluído o percentual de 3% para fazer face às despesas com pessoal decorrentes dos incisos XIII (manutenção do Poder Judiciário, do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e da Defensoria Pública dos Territórios) e XIV (manutenção das polícias civil, penal e militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal e assistência financeira ao Distrito Federal para prestação de serviços públicos de saúde e educação, por intermédio do Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF) do art. 21 da Constituição Federal e do art. 31 da Emenda Constitucional 19/1998 (servidores dos ex-Territórios federais do Amapá e de Roraima); e iv) 0,6% para o Ministério Público da União.

Os citados limites são globais, pois os tetos das despesas com pessoal por Poder e órgão autônomo são estabelecidos individualmente, conforme estipulado no art. 20 da LRF. Ou seja, cada tribunal tem um limite, assim como os órgãos do Poder Legislativo e as despesas identificadas no limite apartado de 3% do Poder Executivo, conforme estabelecido na parte final do art. 20, inciso I, alínea “c”, da LRF, e regulamentado pelo Decreto 3.917/2001 e alterações. Em 2021, a despesa líquida da União com pessoal do Distrito Federal, por meio do FCDF, alcançou R\$ 12,2 bilhões (1,14584% da RCL, frente a um limite de 2,200%).

As despesas líquidas com pessoal da administração pública federal são analisadas pelo TCU a partir da consolidação dos RGFs publicados pelos órgãos. O objetivo é examinar o cumprimento dos limites individualizados das despesas com pessoal por Poder e órgão autônomo.

Dentre os diversos aspectos verificados pelo Tribunal nos RGFs, destaca-se o atendimento ao limite prudencial da despesa com pessoal, o qual determina que, se o Poder ou órgão exceder 95% do limite individualizado da despesa no final do quadrimestre, segundo o parágrafo único do art. 22 da LRF, deverá incorrer nas vedações para aumento das despesas com pessoal, a exemplo da concessão de vantagens, da criação de cargo, emprego ou função, do provimento de cargos públicos e da admissão ou contratação de pessoal.

Os dados individualizados, publicados pelos órgãos, estão disponíveis no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) (<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>), em cumprimento ao disposto no art. 156 da Lei 14.116/2020 (LDO 2021).

Importa registrar que, durante o exercício de 2021, por força do art. 8º da Lei Complementar 173/2020 – diploma que instituiu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus –, os entes afetados pela pandemia de Covid-19 que tenham, nos termos art. 65, inciso I, da LRF, reconhecido estado de calamidade pública em 2020, ficaram proibidos de adotar, até 31/12/2021, quaisquer medidas que implicassem aumento da despesa com pessoal. Na esfera federal, o estado de calamidade pública foi reconhecido pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo 6/2020, com vigência, para fins fiscais, até 31/12/2020.

Há que se mencionar, ademais, que a Lei Complementar 178/2021 instituiu regime excepcional de recondução da despesa com pessoal aos limites estabelecidos pela LRF. Segundo o art. 15 desse diploma legal, o Poder ou órgão que, ao final de 2021, estivesse acima do limite legal, deverá, a cada exercício a partir de 2023, eliminar pelo menos 10% do excesso, por meio da adoção das medidas previstas nos arts. 22 e 23 da LRF, de forma a se reenquadrar no respectivo limite até o término do exercício de 2032. Além disso, foram suspensas as contagens de prazo e as disposições do art. 23 da LRF durante o exercício de 2021.

Na prática, portanto, foi suspensa a imposição das medidas de contenção de gasto previstas no art. 23 da LRF aos Poderes e órgãos que, no exercício de 2021, tenham extrapolado o limite máximo da despesa com pessoal.

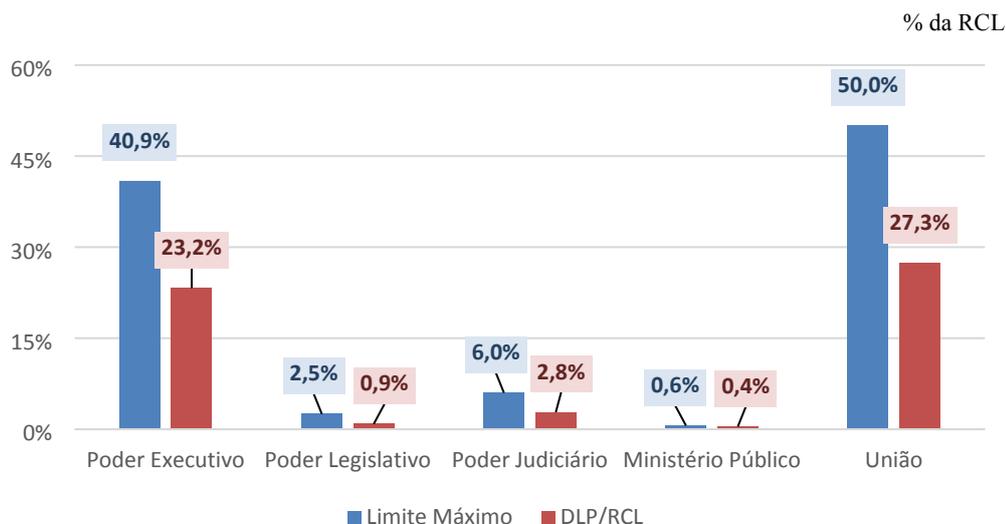
Quanto ao exercício de 2021, foram proferidos, como já mencionado, os Acórdãos 2.691/2021-TCU-Plenário (RGF do 1º quadrimestre) e 3.157/2021-TCU-Plenário (RGF do 2º quadrimestre), ambos de relatoria do ministro Aroldo Cedraz. A verificação do cumprimento dos limites da despesa com pessoal no período referente ao 3º quadrimestre é objeto do processo TC 044.656/2021-1, também sob relatoria do ministro Aroldo Cedraz e que se encontra em andamento. Nesses acompanhamentos, foram considerados como limites dos órgãos da Justiça do Trabalho aqueles fixados no Ato Conjunto-TST/CSJT 12/2015, cuja legalidade encontra-se sob análise deste Tribunal no âmbito do processo TC 036.541/2018-4, de relatoria do ministro Antônio Anastasia.

Verificou-se, a propósito, que, na apuração referente ao 1º quadrimestre de 2021, o Ministério Público da União ultrapassou o limite legal previsto no art. 20, inciso I, alínea “d”, da LRF — no aludido período, a despesa líquida com pessoal executada pelo MPU alcançou 0,607% da RCL, face ao limite máximo de 0,6% estipulado pelo art. 20 da LRF. Nos 2º e 3º quadrimestres, por sua vez, não houve violação aos limites da LRF.

A despeito de o MPU, no 1º quadrimestre de 2021, ter excedido o limite máximo fixado pela LRF, não incidiram as medidas ou vedações previstas no art. 23 desse diploma normativo, uma vez que o art. 15, *caput* e § 3º, da Lei Complementar 178/2021, suspendeu a aplicabilidade daquele dispositivo para o exercício de 2021.

É oportuno registrar que o cumprimento dos limites pelos órgãos e Poderes, nas apurações dos 2º e 3º quadrimestres de 2021, deveu-se ao substancial aumento da RCL nesses períodos de apuração. Importante mencionar, ademais, que o regime excepcional de recondução da despesa com pessoal instituído pela Lei Complementar 178/2021 não deverá ser aplicado aos Poderes e órgãos da União, visto que, ao final de 2021, todos os órgãos cumpriram os limites fixados pela LRF.

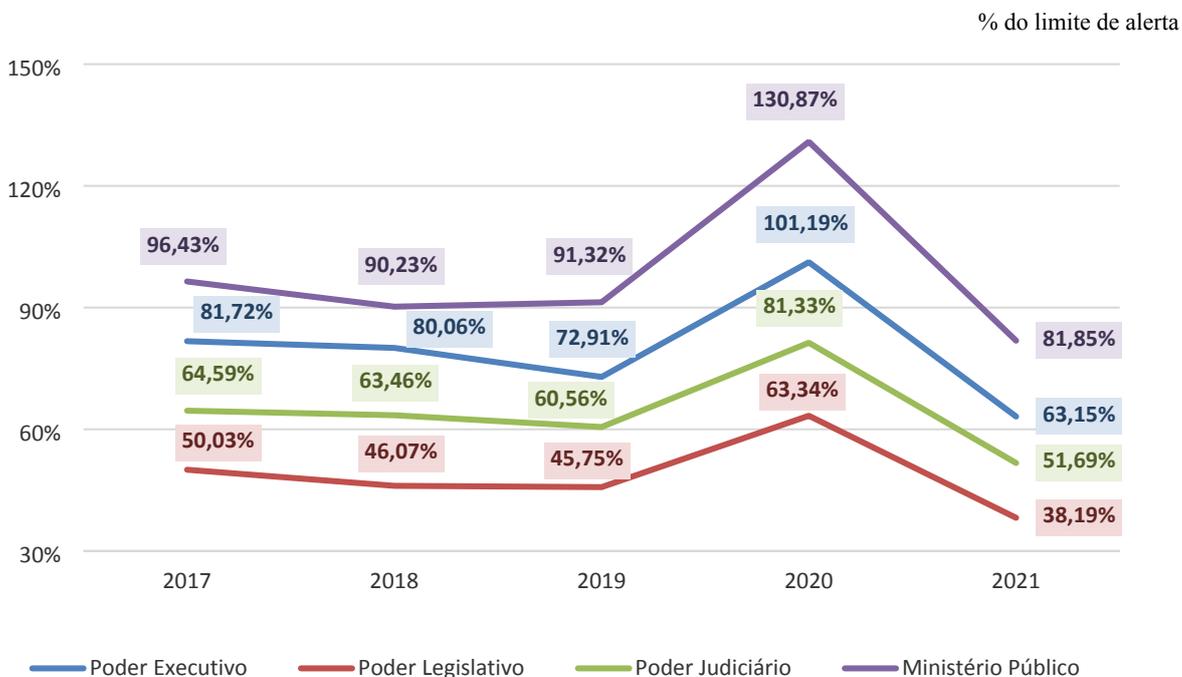
O gráfico seguinte apresenta em termos globais os limites dos Poderes e os percentuais alcançados da despesa líquida com pessoal (DLP) em relação à RCL no exercício de 2021.

Limites das Despesas com Pessoal por Poder e Ministério Público e Percentual Realizado em 2021


Fonte: RGFs do 3º quadrimestre de 2021.

Dos valores indicados, verifica-se que, em 2021, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e o Ministério Público, quando analisados de maneira consolidada, observaram os limites estabelecidos pelos arts. 19, 20 e 22 da LRF, quais sejam: máximo (50% da RCL) e prudencial (95% do limite máximo ou 47,5% da RCL), respectivamente.

Além de controlar o cumprimento dos limites da despesa com pessoal, o TCU deve expedir alerta aos Poderes ou órgãos que excederem 90% do limite legal, consoante disposição expressa do art. 59, § 1º, inciso II, da LRF. O gráfico a seguir mostra a evolução da despesa líquida com pessoal em relação aos limites de alerta previstos na LRF nos últimos cinco exercícios.

Evolução do Comprometimento da Despesa com Pessoal em Relação ao Limite de Alerta por Poder e Ministério Público


Fontes: RGFs dos 3º quadrimestres de 2017 a 2021.

O gráfico evidencia que a acentuada variação do comprometimento do limite de alerta observada em 2020 foi totalmente atenuada no exercício de 2021, chegando a atingir, nesse período, patamares inferiores aos observados nos exercícios de 2017 a 2019. Tal resultado foi possível graças ao considerável aumento da RCL observado em 2021 — decorrente tanto da recuperação da

atividade econômica (impacto positivo na arrecadação), quanto da redução dos recursos repassados aos entes subnacionais para combate à pandemia de Covid-19 (impacto diminutivo nas deduções da RCL) e da relativa estabilidade, em valores correntes, da despesa líquida com pessoal.

O TCU, ao deliberar sobre a dedução dos recursos repassados aos entes subnacionais, determinou, por meio do Acórdão 4.074/2020-TCU-Plenário (rel. min. Bruno Dantas), que o Ministério da Economia se abstinhasse de considerar tais valores no rol de deduções para fins de apuração da receita corrente líquida da União, o que tem o condão de elevar o montante da RCL apurada em 2020, impactando, por consequência, o cumprimento dos limites de despesas com pessoal estabelecidos pela LRF.

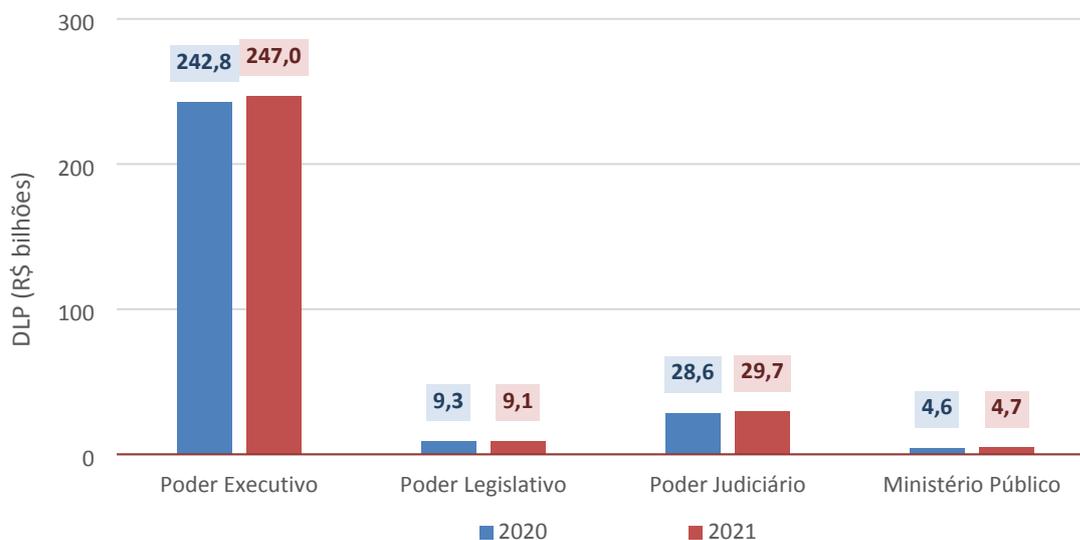
A citado decisão, contudo, foi objeto de pedido de reexame por parte da Advocacia-Geral da União (AGU), cuja apreciação foi realizada por meio do Acórdão 2.874/2021-TCU-Plenário (rel. min. Aroldo Cedraz). Essa última deliberação, na prática, além de ratificar o entendimento proferido no acórdão recorrido, também modulou seus efeitos fiscais e financeiros no sentido de circunscrevê-los ao exercício de 2020.

Ocorre que contra o Acórdão 2.874/2021-TCU-Plenário (rel. min. Aroldo Cedraz) foram opostos embargos de declaração pela AGU, ainda não levados à apreciação desta Corte de Contas. Tendo em vista, assim, que os embargos conferem efeito suspensivo à decisão primária deste Tribunal, permanecem válidas as informações referentes à RCL apuradas para o 3º quadrimestre de 2020, bem como para o 1º e o 2º quadrimestres de 2021, publicadas pela STN por meio das Portarias 660, 853 e 1.055, de 2021, respectivamente, nas quais foram deduzidas da receita corrente os recursos repassados aos demais entes federativos, visando ao combate à pandemia de Covid-19.

Convém registrar que, em 2021, à exceção do Poder Legislativo, os Poderes Executivo e Judiciário e o Ministério Público apresentaram crescimento nominal de suas despesas líquidas com pessoal em relação a 2020.

Em valores nominais, em 2021, conforme apresentado no gráfico seguinte, a despesa líquida com pessoal do Poder Judiciário aumentou 3,6%; a do Executivo e a do Ministério Público aumentaram 1,7% e 1,9%, respectivamente. A do Poder Legislativo, por outro lado, diminuiu 1,7% em valores nominais. A variação do IPCA em 2020 foi de 10,06%.

Despesa Líquida com Pessoal da União por Poder – 2020 e 2021



Fontes: RGFs dos 3º quadrimestres de 2020 e 2021.

Em consonância com os arts. 18 e 19 da LRF, o valor da despesa com pessoal utilizado para apuração do limite não coincide com o total de gastos da União discriminados no grupo de

despesa denominado “Pessoal e Encargos Sociais”. Isso se justifica essencialmente pelo fato de o § 1º do art. 19 da LRF permitir a dedução de algumas despesas contabilizadas no grupo, tais como aquelas decorrentes de decisão judicial e de incentivos a programas de demissão voluntária.

A seguir, são registrados os valores consolidados da execução da despesa com pessoal da União em 2020 e 2021, bem como as respectivas deduções e a despesa líquida, que serve de base para a verificação do cumprimento do limite.

Demonstrativo da Despesa Líquida com Pessoal da União – 2020 e 2021

Discriminação	R\$ milhões		
	Despesa Empenhada em 2020	Despesa Empenhada em 2021	Varição 2020/2021
Despesa Bruta com Pessoal (I)	344.046	352.896	2,57%
Pessoal Ativo	191.726	196.390	2,43%
Pessoal Inativo e Pensionistas	151.742	155.795	2,67%
Contratos de terceirização (LRF, art. 18, § 1º)	578	711	22,92%
Despesas com Pessoal Não Executadas Orçamentariamente ¹	-	0	
Despesas não Computadas (art. 19, § 1º, da LRF) (II)	-58.679	-62.437	6,40%
(-) Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	-1.226	-1.269	3,53%
(-) Decorrentes de Decisão Judicial	-7.338	-10.804	47,24%
(-) Despesas de Exercícios Anteriores	-1.576	-1.591	0,94%
(-) Inativos com Recursos Vinculados	-48.540	-48.773	0,48%
Despesa Líquida com Pessoal (III) = (I - II)	285.367	290.459	1,78%
Receita Corrente Líquida – RCL (IV)	651.943	1.062.519	62,98%
% sobre a RCL (V) = [(III) / (IV)] x 100%	43,77%	27,34%	-37,55%
Limite Máximo (inciso I, art. 20 da LRF) 50,00% da RCL	325.972	531.260	62,98%
Limite Prudencial (parágrafo único, art. 22 da LRF) 47,50% da RCL	309.673	504.697	62,98%

Fontes: RGFs do 3º quadrimestre de 2020 e de 2021.

¹ Linha inserida no modelo de Demonstrativo da Despesa com Pessoal pelo Manual de Demonstrativos Fiscal 11ª edição (2021), para registrar as despesas com pessoal que deveriam ter sido executadas orçamentariamente no período de referência, mas que não passaram por essa execução.

A despesa líquida com pessoal (despesa bruta menos despesas não computadas) apresentou aumento, em termos correntes, de R\$ 5 bilhões em relação a 2020, ou seja, de 1,8% (em termos reais, houve uma redução estimada de 7,5%). Como o aumento da RCL foi muito superior ao da despesa, o indicador DLP/RCL diminuiu, passando de 43,8% em 2020 para 27,3% em 2021.

As despesas do Poder Executivo (R\$ 247 bilhões) constituíram 86% da despesa líquida com pessoal da União em 2021, incluindo-se as despesas do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, dos servidores dos ex-Territórios do Amapá e de Roraima e as despesas com pessoal custeadas com recursos do FCDF. Ao se excluirmos essas despesas e as deduções previstas no § 1º do art. 19 da LRF, as despesas do Poder Executivo federal totalizam R\$ 231,3 bilhões, valor levemente superior ao observado em 2020 (R\$ 227,8 bilhões), consoante evidenciado na tabela seguinte.

União – Poder Executivo ¹ – Governo Federal - Demonstrativo da Despesa com Pessoal – 2020 e 2021

Discriminação	R\$ milhões			
	2020	2021	Varição Nominal	Varição Percentual
Despesa Bruta com Pessoal (I)	272.513	280.724	8.211	3,0%
Pessoal Ativo	143.592	148.066	4.475	3,1%
Pessoal Inativo e Pensionistas	128.375	131.956	3.580	2,8%
Contratos de terceirização (§ 1º do art. 18 da LRF)	546	702	156	28,6%
Despesa com Pessoal não Executada Orçamentariamente ²	-	-	-	-
Despesas não Computadas (§ 1º do art. 19 da LRF) (II)	44.627	49.362	4.735	10,6%
Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	1.082	1.224	143	13,2%
Decorrentes de Decisão Judicial	7.333	10.798	3.466	47,3%
Despesas de Exercícios Anteriores	476	1.382	907	190,5%
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	35.737	38.433	2.696	7,5%
Despesa Líquida com Pessoal (III) = (I - II)	227.886	246.973	19.088	8,4%

Fonte: RGFs do Poder Executivo de 2020 e de 2021.

¹ Excluídas as despesas do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, com os servidores dos ex-Territórios federais do Amapá e de Roraima e as despesas com pessoal custeadas com recursos do FCDF.

² Linha inserida no modelo de Demonstrativo da Despesa com Pessoal pelo Manual de Demonstrativos Fiscal 11ª edição (2021), para registrar as despesas com pessoal que deveriam ter sido executadas orçamentariamente no período de referência, mas que não passaram por essa execução.

4.1.2.5. Dívida Consolidada e Mobiliária

Este subitem cuida da análise dos parâmetros fiscais propostos para a Dívida Consolidada (DC) e para a Dívida Mobiliária (DM), sendo que o estabelecimento dos limites para as dívidas consolidadas de todos os entes federativos é competência do Senado Federal (mediante proposta do Presidente da República) e o estabelecimento de limite para a Dívida Mobiliária Federal é competência do Congresso Nacional.

Ao ser sancionada no ano 2000, a LRF estabeleceu prazo de 90 dias para a submissão, pelo Presidente da República, de propostas para esses limites e que estes deveriam ser fixados como um percentual da Receita Corrente Líquida (RCL), dos últimos doze meses. Estabeleceu também a possibilidade de que tais limites fossem propostos em termos de dívida líquida (ou seja, deduzindo-se do montante alguns ativos). Tal opção pode ser considerada mais adequada para uma avaliação do real nível de endividamento (desde que os ativos estatais, que serão deduzidos, não estejam superavaliados).

Neste contexto, por meio da Mensagem 1.069/2000, houve a proposição, para cada uma das esferas de governo, de limite para a Dívida Consolidada Líquida (DCL). No caso da União, a DCL deveria se limitar a 350% do montante da RCL. Essa proposta resultou no Projeto de Resolução do Senado 84/2007, que foi arquivado definitivamente ao final de 2018, sem apreciação. O referido limite, portanto, ainda carece de definição. No caso dos demais entes federativos, as propostas, desmembradas desde o início da tramitação, resultaram na Resolução do Senado Federal 40/2001, que estabeleceu o limite de 200% para os estados e DF, e de 120% para os municípios.

No caso da União, a maior parte da Dívida Consolidada se refere à Dívida Mobiliária (quase idênticas, atualmente, como poderá ser verificado na tabela a seguir), e, neste contexto, não faria sentido a proposição de um outro limite “em termos de dívida líquida”. Por meio da Mensagem 1.070/2000, foi proposto para a Dívida Mobiliária Federal o limite de 650% da RCL. A proposta chegou a ser aprovada na Câmara dos Deputados, quase uma década depois, e tramitou no Senado Federal como Projeto de Lei da Câmara 54/2009. Esse limite, no entanto, também carece de definição, haja vista o arquivamento definitivo do projeto ao final de 2014 (final da 54ª Legislatura).

A definição desses limites é importante para que o endividamento federal se pautasse pelas balizas estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal, do mesmo modo como são exigidas para os demais entes federativos. Além de relevante para o equilíbrio intertemporal das contas públicas, possibilitaria que esta Corte de Contas efetuasse os alertas previstos na LRF, caso o montante apurado superasse 90% do respectivo limite.

Não obstante, o TCU realiza regularmente o acompanhamento das informações publicadas quadrimestralmente nos Relatórios de Gestão Fiscal (art. 55, inciso I, alínea “b”, da LRF). A tabela a seguir apresenta informações sintéticas constantes do RGF do 3º quadrimestre de 2021, com os principais componentes da dívida e sua variação ao longo do exercício.

Relatório de Gestão Fiscal da União – Exercício de 2020 e quadrimestres de 2021 Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida (DCL)

ESPECIFICAÇÃO	SALDO 2020	Até o 1º Quad.	Var. % Quad.	Até o 2º Quad.	Var. % Quad.	R\$ milhões		
						Até o 3º Quad.	Var. % Quad.	Var. % Anual
DÍVIDA CONSOLIDADA (I)	6.960.917	7.109.856	2,14%	7.481.718	5,23%	7.613.351	1,76%	9,37%
Dívida Mobiliária	6.909.656	7.017.530	1,56%	7.411.568	5,62%	7.601.937	2,57%	10,02%
Rel. TN/BCB (L. 13.820/2019)	0	0	0,00%	0	0,00%	-71.681	-	-
Dívida Contratual	44.031	48.709	10,62%	58.006	19,09%	73.873	27,35%	67,77%
Precatórios posteriores a 5.5.2000	419	34.939	8237%	3.048	-91,28%	921	-69,77%	119,82%

ESPECIFICAÇÃO	SALDO 2020	Até o 1º Quad.	Var. % Quad.	Até o 2º Quad.	Var. % Quad.	Até o 3º Quad.	Var. % Quad.	Var. % Anual
Dívida Assumida pela União (L. 8.727/93)	2.751	2.630	-4,40%	2.623	-0,25%	2.724	3,82%	-0,99%
Passivos reconhecidos insuf. de créd./recursos	4.060	6.048	48,96%	6.473	7,04%	5.582	-13,76%	37,51%
DEDUÇÕES (II)	2.414.035	2.556.824	5,91%	2.724.150	6,54%	2.774.774	1,86%	14,94%
Ativo Disponível	1.450.853	1.513.513	4,32%	1.680.243	11,02%	1.734.295	3,22%	19,54%
Haveres Financeiros	1.040.674	1.122.818	7,89%	1.130.426	0,68%	1.123.066	-0,65%	7,92%
(-) Restos a Pagar Processados	-77.491	-79.507	2,60%	-86.518	8,82%	-82.588	-4,54%	6,58%
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA = (I - II)	4.546.882	4.553.032	0,14%	4.757.568	4,49%	4.838.577	1,70%	6,42%
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	651.943	763.024	17,04%	938.731	23,03%	1.062.519	13,19%	62,98%
% da DC/RCL	1067,72%	931,80%	-12,73%	797,00%	-14,47%	716,54%	-10,10%	-32,89%
% da DM/RCL	1059,86%	919,70%	-13,22%	789,53%	-14,15%	715,46%	-9,38%	-32,49%
% da DCL/RCL	697,44%	596,71%	-14,44%	506,81%	-15,07%	455,39%	-10,15%	-34,71%

Fonte dos dados: Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal – 3º Quadrimestre de 2021.

Em 2020, primeiro ano da pandemia de Covid-19, a Dívida Consolidada cresceu 12,26% enquanto a Dívida Consolidada Líquida cresceu significativos 26,86% naquele ano, haja vista que as deduções da DCL (ativos) ao invés de terem crescido, diminuíram. Já em 2021, esta situação se inverteu, pois a DCL cresceu “apenas” 6,42%, devido, principalmente, ao reforço das disponibilidades de caixa, enquanto a Dívida Consolidada expandiu 9,37%.

Deste modo, pode-se considerar que houve uma grande melhora do quadro em 2021, especialmente considerando que a inflação oficial no período (IPCA) atingiu elevada marca, chegando a 10,06%, o que resultaria, em termos reais, em um decréscimo do endividamento (neste período de doze meses). No biênio 2020-2021, porém, a evolução foi bastante diversa, tendo em vista que a Dívida Consolidada cresceu 22,78% e a DCL chegou a surpreendentes 35% de crescimento, enquanto o referido índice inflacionário acumulou alta de 15,03%.

No caso da DCL, no entanto, há que se considerar que parte relevante daquela diminuição nas deduções (ou seja, dos ativos), ocorrida em 2020, não teve relação direta com a calamidade pública, mas com a realização de ajuste contábil, que diminuiu significativamente o montante contabilizado a título de Haveres Financeiros.

Essa diminuição do montante de Haveres Financeiros decorreu de drástico aumento do ajuste para perdas referentes aos empréstimos concedidos pela União aos entes federativos. Esse ajuste foi realizado em atendimento à deliberação desta Corte de Contas emitida no Parecer Prévio referente ao exercício de 2019 (item 3.12).

Acontece que, de acordo com o Balanço Geral da União de 2020, quase três quartos do ajuste realizado (montante de R\$ 249,7 bilhões), não seria da competência daquele exercício, mas referente a exercícios anteriores. Nesse contexto, quanto mais a situação fiscal dos entes federativos foi piorando, mais subavaliados os montantes da Dívida Consolidada Líquida anteriormente apurados estavam, tendo em vista que estavam sendo deduzidos ativos superavaliados.

Apropriando-se o referido ajuste para perdas de exercícios anteriores à DCL do final de 2019 (deflacionado pelo IPCA), obtém-se que o crescimento nominal da DCL no biênio 2020-2021 atingiria a marca de 26,57%, desempenho este mais próximo da variação ocorrida na Dívida Consolidada (22,78%), mas ainda 11,5 p.p. acima do IPCA. Em ambos os casos, a situação decorreu da necessidade de financiamento para o enfrentamento da calamidade pública, mas, no caso da DCL, verifica-se adicionalmente uma contribuição oriunda da redução de ativos.

Ainda sobre essas variações, convém ressaltar a contabilização, ao final do exercício de 2021, do montante de quase R\$ 72 bilhões, referente à parcela do resultado positivo do Banco

Central transferida para o Tesouro Nacional (após a constituição de reservas), nos termos da Lei 13.820/2019. A tempestiva apropriação desse montante (valor com saldo negativo, na tabela), ainda no encerramento do exercício de 2021, reduziu o total da Dívida Consolidada apurado em quase 1% (e no caso da DCL quase 1,5%).

Esse montante somente pode ser utilizado no pagamento da Dívida Mobiliária (devido à vinculação legal) e foi transferido à Conta Única (Ativo Financeiro), com a devida correção, em 25/2/2022, após a aprovação do balanço da autoridade monetária pelo Conselho Monetário Nacional. Para fins de análise, caso tal montante fosse contabilizado como uma conta redutora da Dívida Mobiliária, o crescimento da DM em 2021, teria sido de 8,98%, inferior, portanto, ao da Dívida Consolidada (9,37%).

Nessa hipótese, considerando a quase total identidade entre a Dívida Consolidada e a Dívida Mobiliária, fica evidente a motivação para a diferença de variação entre estes montantes. Trata-se da significativa variação do montante registrado à título de Dívida Contratual que, embora represente apenas uma pequenina parcela da Dívida Consolidada, cresceu quase 68% no ano.

Quanto aos parâmetros fiscais, registra-se que a forte retomada da arrecadação em 2021 foi o principal fator para a extraordinária melhora da relação DCL/RCL (em que pesem significativas deduções da receita bruta, também tenham impactado o valor da RCL de 2020). De todo modo, a referida relação, que ao final de 2020 havia atingido o valor recorde de 697,44%, despencou para 455,39% ao final de 2021 (ainda bastante acima do limite de 350% proposto no ano 2000).

Em relação à Dívida Mobiliária, também houve significativa melhora no indicador DM/RCL, que saiu de 1.059,86% ao final de 2020 para 715,46% ao final de 2021, melhora também decorrente da retomada da arrecadação. Ressalte-se que, ao final de 2019, o índice estava próximo do limite de 650% proposto no ano 2000, pois a relação àquela época havia recuado para 678,66%.

4.1.2.6. Operações de Crédito

Conforme o inciso VII do art. 52 da Constituição Federal, compete ao Senado Federal o estabelecimento de limites e condições para a contratação de operações de crédito pelos entes federativos. O art. 7º da Resolução do Senado Federal 48/2007 estabeleceu limite global para a contratação de operações de crédito pela União, a cada exercício financeiro, de 60% da Receita Corrente Líquida (RCL), incluindo tanto operações de crédito internas quanto externas. Note-se que não se trata de um limite para o estoque de operações (dívida), mas sim para o fluxo anual.

Para esta apuração, a referida norma estabelece diversas deduções a serem realizadas, em especial, dos valores de operações de crédito destinadas ao refinanciamento da dívida (amortização do principal). Assim, somente é considerado o valor excedente das operações, de modo que o limite ajuda a reduzir a velocidade do crescimento do endividamento, cerceando a liberdade dos gestores para realização de novas operações (mas não limita o crescimento do endividamento decorrente de contratações anteriores).

A apuração do referido limite é realizada quadrimestralmente por meio do Relatório de Gestão Fiscal (art. 55, inciso, I, alínea “d”, da LRF). Ressalte-se que, da forma como o limite foi estabelecido, o denominador (RCL) refere-se ao montante dos últimos doze meses, enquanto o numerador (“novas operações de crédito”) refere-se apenas a quatro ou oito meses, nas duas primeiras apurações do ano.

De acordo com o derradeiro Relatório de Gestão Fiscal de 2021, o qual possibilita a efetiva apuração do cumprimento do limite “no exercício”, o saldo de “novas operações de crédito” em 2021 foi de quase R\$ 390 bilhões. Esse significativo montante correspondeu a 36,66% da Receita Corrente Líquida do ano, inferior ao limite estabelecido pelo Senado Federal e ao limite de 54% para o alerta desta Corte de Contas (90% do limite estabelecido, conforme art. 59, § 1º, inciso III, da LRF).

Importante ressaltar que o montante apresentado no cálculo não compreende a apropriação de juros e correção monetária sobre o estoque anterior existente (exceto quando refinanciados) e, portanto, não representa com exatidão o montante acrescido à dívida pública em determinado exercício. Nesse contexto, convém registrar que, em 2021, a Dívida Mobiliária cresceu R\$ 692 bilhões e a Dívida Consolidada, R\$ 652 bilhões, conforme pode ser calculado por meio dos dados constantes da tabela da seção anterior.

Por outro lado, a Dívida Consolidada Líquida, que representa com mais exatidão o endividamento, cresceu apenas R\$ 292 bilhões, em decorrência do reforço do “colchão da dívida”, o que demonstra que em 2021, parte significativa do montante das operações de crédito não se destinou, necessariamente, ao financiamento de despesas.

4.1.2.7. Garantias e Contragarantias

A Resolução do Senado Federal 48/2007 também regulamentou os limites e condições para a concessão de garantias pela União, conforme a competência constitucional inscrita no inciso VIII do art. 52. Novamente o limite estabelecido pela casa legislativa foi de 60% da Receita Corrente Líquida (RCL), conforme art. 9º da referida norma. Esse limite, no entanto, difere do limite para as operações de crédito, pois trata-se de parâmetro para o montante total do saldo devedor das operações de crédito garantidas pela União (limite de “estoque”).

Essas garantias têm sido concedidas, predominantemente, em operações de crédito realizadas pelos estados e DF, tanto em operações de crédito internas quanto externas. São também concedidas a municípios e a entidades controladas, fundos, bancos e empresas estatais, sejam federais ou não.

No caso da concessão de garantia aos entes subnacionais e às suas entidades controladas, são exigidas contragarantias de valor igual ou superior (conforme o art. 40, § 1º, da LRF), a exemplo da vinculação de transferências constitucionais, o que, a princípio, deveria reduzir significativamente o risco destas operações para a União.

O cumprimento desse limite também é verificado por meio dos Relatórios de Gestão Fiscal, conforme dispõe o art. 55, inciso I, alínea “c”, da LRF. De acordo com o relatório do 3º quadrimestre, ao final de 2021 o saldo do total das garantias concedidas pela União atingiu quase R\$ 338 bilhões, crescimento de apenas 1,38% em relação ao apurado ao final do exercício anterior. Por outro lado, no biênio 2020-2021, o crescimento acumulado foi de 20,78%, justificado, principalmente, pela elevação dos saldos das operações de crédito externo (devido à desvalorização cambial da moeda nacional, ocorrida no período).

Em relação à apuração do limite, levando-se em consideração a significativa elevação no montante da Receita Corrente Líquida, o montante apurado saiu de 51,08%, ao final de 2020, para 31,77%, em 2021 (retornando a patamares atingidos antes da pandemia), abaixo do limite estabelecido pelo Senado Federal e do limite de 54% para o alerta desta Corte de Contas.

4.1.2.8. Disponibilidades de Caixa e Inscrição em Restos a Pagar

O art. 42 da LRF, com a interpretação dada pelo subitem 9.3 do Acórdão 2.354/2007-TCU-Plenário (relator ministro Ubiratan Aguiar), veda a inscrição de despesas em restos a pagar não processados sem suficiente disponibilidade de caixa. O inciso III do art. 55 da LRF determina que, nos Relatórios de Gestão Fiscal (RGFs) do 3º quadrimestre de cada exercício, os Poderes e órgãos incluam demonstrativos das disponibilidades em 31 de dezembro e da inscrição das despesas em restos a pagar.

A partir do exercício de 2015, em cumprimento às determinações do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) aprovado pela Portaria-STN 553/2014, esses dois demonstrativos foram consolidados em um único, denominado “Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar”. Essa consolidação foi mantida na edição do MDF válida para 2021.

O demonstrativo visa dar transparência ao montante disponível para inscrição em restos a pagar de despesas não liquidadas no exercício, pois, de acordo com as normas vigentes para a União, os valores a serem inscritos em restos a pagar não processados não podem superar os valores da disponibilidade de caixa líquida. A apuração dessas disponibilidades deve ser realizada sob o ponto de vista estritamente fiscal, demonstrando se o órgão possui liquidez para arcar com todas as suas obrigações financeiras.

Conceitualmente, a disponibilidade de caixa bruta deve ser composta por ativos de alta liquidez, para os quais não haja restrições ao uso imediato. Por outro lado, as obrigações financeiras representam compromissos assumidos com fornecedores de bens e serviços, incluídos os depósitos de diversas origens, os restos a pagar processados e os restos a pagar não processados de exercícios anteriores.

Da disponibilidade bruta são deduzidos os restos a pagar processados (RPP) e os não processados (RPNP) de exercícios anteriores, os restos a pagar processados do exercício e as outras obrigações financeiras, chegando-se, então, à disponibilidade líquida antes da inscrição dos restos a pagar não processados do exercício. Desta última, são deduzidos os RPNP do exercício, para se apurar a disponibilidade final: Disponibilidade após a Inscrição de RPNP.

O Tribunal de Contas da União verifica, anualmente, nos acompanhamentos dos RGFs do 3º quadrimestre, os valores publicados nos demonstrativos e o cumprimento da vedação do art. 42 da LRF, combinada com o subitem 9.3 do Acórdão 2.354/2007-TCU-Plenário. Todos os Poderes e órgãos autônomos, conforme estabelecido no art. 20 da LRF, devem publicar o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar.

Para o exercício de 2021, a regularidade da inscrição de restos a pagar não processados e sua compatibilidade com as disponibilidades financeiras é objeto de análise no âmbito do processo TC 044.656/2021-1, de relatoria do ministro Aroldo Cedraz, ainda não deliberado pelo Tribunal. A situação do Poder Executivo é apresentada detalhadamente na seção 4.1.2.8.1 deste Relatório.

A tabela seguinte evidencia as disponibilidades e as obrigações financeiras dos órgãos em 2021. Esses valores foram consolidados a partir das informações constantes dos Demonstrativos da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar publicados pelo Poder Executivo, pelos órgãos do Poder Legislativo, pelos tribunais e órgãos do Poder Judiciário, pelo Ministério Público da União, pelo Conselho Nacional do Ministério Público e pela Defensoria Pública da União.

Disponibilidades de Caixa e RPNP do Exercício em 31/12/2021

R\$ milhões

Poderes e Órgãos	Disponib. de Caixa Bruta	RPP de Exercícios Anteriores	RPP do Exercício	RPNP de Exercícios Anteriores	Demais Obrigações Financeiras	Disponib. de Caixa Líquida (Antes da Inscrição de RPNP do Exercício)	RPNP do Exercício	Disponib. após a Inscrição de RPNP
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)= (a)-(b+c+d+e)	(g)	(h) = (f) - (g)
Poder Executivo*	1.830.129	9.000	65.516	37.847	30.478	1.687.289	116.785	1.570.504
Poder Legislativo	3.041	8	4	62	15	2.953	264	2.689
Câmara dos Deputados	1.888	2	3	19	2	1.862	132	1.730
Senado Federal	801	6	0	32	13	751	82	669
Tribunal de Contas da União	352	0	0	12	0	340	50	290
Poder Judiciário	11.979	129	63	779	244	10.763	3.121	7.642
Supremo Tribunal Federal	88	0	0	10	0	77	33	44
Conselho Nacional de Justiça	79	0	0	0	0	79	5	74
Superior Tribunal de Justiça	375	74	17	1	0	282	41	241
Superior Tribunal Militar	96	0	0	10	0	86	34	52
Justiça Federal	3.008	1	21	32	220	2.734	1.292	1.442
Justiça Eleitoral	3.949	36	13	702	8	3.191	1.466	1.725
Justiça do Trabalho	3.789	18	10	15	15	3.731	190	3.541

Poderes e Órgãos	Disponib. de Caixa Bruta	RPP de Exercícios Anteriores	RPP do Exercício	RPNP de Exercícios Anteriores	Demais Obrigações Financeiras	Disponib. de Caixa Líquida (Antes da Inscrição de RPNP do Exercício)	RPNP do Exercício	Disponib. após a Inscrição de RPNP
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f) = (a-(b+c+d+e))	(g)	(h) = (f) - (g)
Tribunal de Justiça do DF e Territórios	596	1	1	10	1	583	59	524
Ministério Público da União	511	0	2	22	1	486	97	389
Conselho Nacional do Ministério Público	6	0	0	0	0	6	1	5
Defensoria Pública da União	316	0	20	19	1	276	73	203
Total	1.845.666	9.137	65.585	38.710	30.737	1.701.496	120.267	1.581.229

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2021 publicados pelos Órgãos.

Nota: RPP – Restos a Pagar Processados e RPNP – Restos a Pagar Não Processados.

*Nos dados do Poder Executivo estão incluídos os dados da Defensoria Pública da União.

De acordo com essas informações, no conjunto dos órgãos, a disponibilidade líquida antes da inscrição dos restos a pagar não processados do exercício (RPNP) era de R\$ 1.701,5 bilhões, tendo sido inscritos R\$ 120,3 bilhões em RPNP, restando, portanto, suficiência de R\$ 1.581,2 bilhões.

A tabela a seguir apresenta o comparativo entre 2021 e 2020. Tanto a disponibilidade bruta quanto a líquida apresentaram, em termos nominais, crescimento significativo em 2021, quando comparadas àquelas de 2020, 18,5% e 21,3%, respectivamente. O crescimento da disponibilidade líquida ter sido superior em quase três pontos percentuais ao da bruta deveu-se ao menor crescimento nominal do conjunto das obrigações (restos a pagar processados e não processados e demais obrigações). Esse conjunto apresentou crescimento nominal de apenas 4%, sendo que a variação anual do IPCA foi de 10%.

Os restos a pagar não processados inscritos nos exercícios de 2020 e 2021 foram de R\$ 118,6 bilhões e R\$ 120,3 bilhões, respectivamente, o que, dada a inflação do exercício, significou redução real na inscrição bastante significativa, da ordem de 8%.

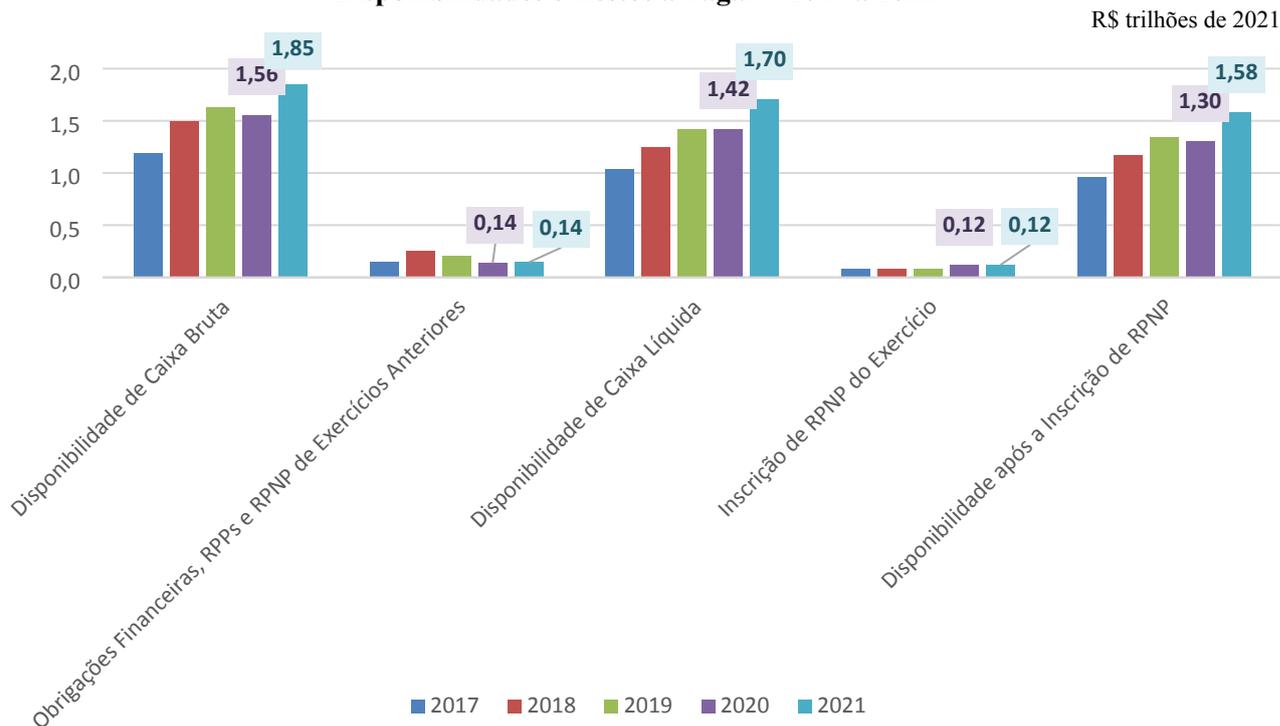
Disponibilidades e Restos a Pagar – 2021 e 2020

	R\$ milhões			
	2021	2020	Varição Nominal	Varição %
Disponibilidade de Caixa Bruta	1.845.666	1.557.221	288.445	18,5%
RPP de Exercícios Anteriores	9.137	9.791	-653	-6,7%
RPP do Exercício	65.585	64.204	1.381	2,2%
RPNP de Exercícios Anteriores	38.710	35.151	3.560	10,1%
Demais Obrigações Financeiras	30.737	26.417	4.320	16,4%
Disponibilidade de Caixa Líquida	1.701.496	1.421.659	279.837	19,7%
RPNP do Exercício	120.267	118.627	1.641	1,4%
Disponibilidade após a Inscrição de RPNP	1.581.229	1.303.032	278.196	21,3%

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal dos 3º quadrimestres de 2020 e de 2021 publicados pelos Órgãos.

Nota: RPP – Restos a Pagar Processados e RPNP – Restos a Pagar Não Processados.

Em complementação aos dados da tabela, o gráfico seguinte consolida as informações dos cinco últimos exercícios com valores corrigidos a preços de 2021.

Disponibilidades e Restos a Pagar – 2017 a 2021


Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal dos 3º quadrimestres de 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021 publicados pelos Órgãos.

Por fim, cabe registrar que, no exercício de 2021, houve retomada ao movimento, verificado nos últimos anos, de crescimento contínuo das disponibilidades (líquida e após a inscrição de RPNP), o qual havia sido interrompido em 2020. A disponibilidade líquida após a inscrição de RPNP ao final do exercício de 2021 é superior, em termos reais, àquela de 2019.

4.1.2.8.1 Cumprimento do art. 42 da LRF – Poder Executivo

O art. 42 da LRF veda ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres de seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro do exercício ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este fim.

O Tribunal de Contas da União, por meio do subitem 9.3 do Acórdão 2.354/2007-TCU-Plenário (rel. min. Ubiratan Aguiar), firmou entendimento de que o art. 42 da LRF se aplica aos titulares de todos os Poderes e órgãos com autonomia administrativo-orçamentário-financeira (ou poder de autogoverno) garantida nos termos da Constituição, independentemente do período do mandato do respectivo titular à frente da gestão do órgão. Com efeito, no âmbito do Poder Judiciário e do TCU, o mandato é definido, em geral, por meio dos respectivos regimentos internos.

Ainda de acordo com o entendimento do TCU naquela decisão, a vedação contida no art. 42 da LRF deve ser aplicada em conjunto com os princípios norteadores do orçamento, em especial o da anualidade, previsto no § 5º do art. 165 da Constituição e nos arts. 34 e 35 da Lei 4.320/1964, limitada a sua abrangência ao encerramento do exercício em 31 de dezembro.

Nesse contexto, o TCU verifica, anualmente, por meio dos acompanhamentos dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) do terceiro quadrimestre, o cumprimento dessa vedação. Além da análise global (soma de todas as fontes), há um monitoramento no sentido de assegurar a inexistência de fontes de recursos com saldo negativo.

As fontes de recursos (bem como sua aglutinação em grupos de destinação de recursos) são agrupamentos de receitas que têm a mesma regra de aplicação. Ou seja, elas fazem a vinculação entre a receita e as despesas permitidas para determinada aplicação, pois, em muitos casos, a lei

estabelece que certa receita, ou alguma parcela dela, seja destinada a um tipo específico de despesa. Essa categorização das receitas e despesas por fonte também tem papel importante no cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF, cujo comando determina que “os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso”.

Na análise do cumprimento do art. 42 da LRF por parte do Poder Executivo federal, este Tribunal, nos processos de acompanhamento dos RGFs referentes ao terceiro quadrimestre, tem observado a existência de fontes com disponibilidades negativas em valores significativos, embora, no seu conjunto, a disponibilidade líquida seja positiva após a inscrição em restos a pagar não processados. O quadro seguinte apresenta as deliberações do TCU sobre o tema em relação aos exercícios de 2018, 2019 e 2020:

Deliberações do TCU sobre o art. 42 da LRF – exercícios de 2018, 2019 e 2020

Processo	Acórdão	Relator	Deliberação
009.306/2019-6	2.901/2019-P	Ministra Ana Arraes	9.11. considerar, para o Poder Executivo, regular a inscrição de restos a pagar não processados e compatível com as disponibilidades agrupadas por Grupos de Destinação de Recursos, ressaltando a existência de disponibilidade negativa no Grupo vinculado à Previdência Social (RPPS), no valor de R\$ 70 milhões, e uma disponibilidade positiva de R\$ 34 bilhões em recursos não vinculados;
040.300/2019-6	2.196/2020-P	Ministro Bruno Dantas	9.5. considerar regular e compatível com as disponibilidades agrupadas por Grupos de Destinação de Recursos, para o Poder Executivo, no exercício de 2019, a inscrição de restos a pagar não processados;
005.182/2021-2	460/2022-P	Ministro Walton Alencar Rodrigues	9.10. considerar, para o Poder Executivo, regular a inscrição de restos a pagar não processados e compatível com as disponibilidades agrupadas por Grupos de Destinação de Recursos no exercício de 2020, ressaltando a existência de disponibilidades negativas no Grupo 3 - Recursos Vinculados à Previdência Social (RPPS), no valor de R\$ 3,2 bilhões e no grupo 8 - Recursos de Transferências Constitucionais e Legais a Estados, DF, Municípios, inclusive Fundos, no montante de R\$ 15 bilhões, e de uma disponibilidade positiva de R\$ 51 bilhões em recursos não vinculados;

Fonte: elaboração própria.

A tabela seguinte apresenta os valores da disponibilidade de caixa após a inscrição em restos a pagar não processados do Poder Executivo federal constantes dos RGFs de 2020 e de 2021, com os recursos discriminados por grupos de destinação de recursos, conforme os critérios de aglutinação de 2021. Esses grupos são uma consolidação das fontes de recursos.

Disponibilidade de Caixa Líquida depois da Inscrição em Restos a Pagar Não Processados – Poder Executivo

R\$ milhões

Grupo de Destinação de Recursos	2021	2020	Varição Anual Nominal	Varição Anual %
Total de Recursos Não Vinculados / Ordinários (I)	77.670	51.290	26.380	51%
Total de Recursos Vinculados (II)	1.492.834	1.243.514	249.320	20%
1. Recursos Vinculados à Educação	12.588	10.527	2.061	20%
2. Recursos vinculados à Seguridade Social (exceto Previdência e FAT)	12.220	40.087	-27.867	-70%
3. Recursos Vinculados à Previdência Social (RPPS)	-61	-3.245	3.184	-98%
4. Recursos Vinculados à Previdência Social (RGPS)	1.311	9.191	-7.880	-86%
5. Recursos de Receitas Financeiras Vinculadas	10.212	27.018	-16.807	-62%
6. Recursos da Dívida Pública	1.172.805	820.675	352.130	43%
7. Recursos de Alienação de Bens e Direitos	13.627	5.715	7.912	138%

8. Recursos de Transferências Constitucionais e Legais a Estados, DF, Municípios, inclusive Fundos	4.571	-15.042	19.613	-130%
9. Recursos Vinculados a Fundos, Órgãos e Programas	241.806	328.752	-86.946	-26%
10. Outros Recursos Vinculados	23.682	19.767	3.916	20%
11. Recursos a Classificar	73	69	4	6%
Total (III) = (I + II)	1.570.504	1.294.804	275.700	21%

Fonte: Siafi.

Em 2021, o Poder Executivo apresentou disponibilidade negativa apenas no grupo 3 – Recursos Vinculados à Previdência Social (RPPS), no valor de R\$ 61 milhões. Tal insuficiência é irrisória quando comparada à disponibilidade negativa de R\$ 3,2 bilhões observada nesse mesmo grupo em 2020. O grupo 8 – Recursos de Transferências Constitucionais e Legais a Estados, DF, Municípios, inclusive Fundos, que em 2020 apresentou disponibilidade negativa de R\$ 15 bilhões, passou a apresentar, em 2021, disponibilidade positiva de R\$ 4,5 bilhões.

Outros pontos dignos de menção são os significativos aumentos de recursos livres ou não vinculados (R\$ 26,4 bilhões, 51%), recursos da dívida pública (R\$ 352,1 bilhões, 43%) e recursos de alienação de bens e direitos (R\$ 7,9 bilhões, 138%).

O Poder Executivo monitorou o comportamento das disponibilidades durante o exercício de 2021, estimando o valor do final do exercício. Essas projeções foram registradas nos Relatórios Bimestrais de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) a que se refere o art. 64, § 4º, da Lei 14.116/2020 (LDO 2021).

Deve-se ressaltar que, independentemente do imperativo legal disposto no art. 42 da LRF, faz-se necessário realizar o acompanhamento sistemático da suficiência das disponibilidades de caixa por fontes de recursos ao longo do exercício, em prol da gestão fiscal responsável e a fim de mitigar riscos capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, nos termos do art. 1º, § 1º, da LRF.

Nesse sentido, convém registrar que o RARDP do 5º bimestre de 2021, ao analisar a adequação das fontes de recursos para cumprimento do disposto no art. 42 da LRF por meio da gestão das disponibilidades para financiamento das despesas, considerou, com base nos dados realizados disponíveis até outubro de 2021, que o art. 42 da LRF seria cumprido com margem de R\$ 149,5 bilhões nas fontes não vinculadas/ordinárias, mantidas as premissas adotadas.

Tem-se observado que os órgãos centrais de orçamento e de administração financeira da União têm adotado medidas no sentido de eliminar fontes de recursos deficitárias ao longo dos últimos exercícios, em cumprimento ao Acórdão 2.196/2020-TCU-Plenário (relatoria do ministro Bruno Dantas), além do Acórdão 1.406/2011-TCU-Plenário (relatoria do ministro Aroldo Cedraz).

As estratégias propostas para solucionar o problema das fontes com insuficiência de recursos, cada uma com suas especificidades, pressupõem a gestão integrada de órgãos no âmbito do Ministério da Economia, por envolverem questões de programação financeira, dívida pública, contabilidade e orçamento, além de órgãos gestores, TCU e Congresso Nacional, com vistas à análise da situação levantada e à adoção de providências cabíveis, o que denota a complexidade da mitigação da insuficiência financeira projetada para a execução de fontes orçamentárias, além da urgência das medidas propostas, observada a proximidade do final do exercício.

Posto isso, a apuração do cumprimento do art. 42 da LRF, consubstanciada na verificação da existência de suficiente disponibilidade financeira para fazer face à inscrição de restos a pagar não processados (RPNP), pode ser feita mediante a utilização de dois critérios básicos.

O primeiro deles, aqui denominado de critério Global ou Geral, consiste em averiguar se a disponibilidade de caixa total do órgão ou Poder, após a inscrição em RPNP (disponibilidade líquida), não é negativa. Vale dizer, deve-se verificar se o órgão ou Poder encerrou o exercício com disponibilidades de caixa suficientes para honrar as obrigações contraídas. Esse critério não se atém à vinculação de fontes de recursos a determinadas destinações. Conforme esse critério, nos dois

últimos exercícios houve suficiência da ordem de R\$ 1,3 trilhão em 2020 e de R\$ 1,5 trilhão em 2021.

O segundo critério leva em consideração a vinculação dos recursos. Ele tem como base os argumentos oferecidos pela Nota Técnica SEI 41/2018/Gepla/Cofin/Sugef/STN-MF, que versa sobre a metodologia desenvolvida pela STN para monitorar o cumprimento do art. 42 da LRF pelo Poder Executivo federal.

A referida nota assevera que, para assegurar o cumprimento do art. 42 da LRF, não se deve considerar a disponibilidade líquida total após a inscrição de restos a pagar não processados (soma dos saldos de fontes de recursos), pois parte das receitas que constituem essa disponibilidade estaria vinculada a despesas específicas, não podendo, portanto, garantir qualquer outra obrigação. Diante dessa constatação, registra que, na verificação do cumprimento do art. 42 da LRF, a suficiência deve ser apurada considerando essas vinculações, ou seja, deve haver disponibilidade de recursos livres suficientes para cobrir os valores negativos de recursos vinculados. Conclui, por fim, que a disponibilidade negativa em grupos de fontes vinculadas não constitui descumprimento da vedação em comento, desde que haja saldo de recursos livres (não vinculados a despesas específicas) em montante superior à soma da eventual insuficiência de recursos em fontes vinculadas.

Este segundo critério pode ser apurado de forma agregada em grupos de fontes (recursos vinculados à educação, recursos vinculados à seguridade social, recursos vinculados a fundos, órgãos e programas, entre outros grupos) ou de forma individualizada, por fonte. Esses critérios são atualmente adotados pelos órgãos de controle e pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), haja vista a sua plena aderência ao disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF.

O atendimento ao art. 42 da LRF, de acordo com o segundo critério, ocorre, portanto, quando existem suficientes disponibilidades financeiras líquidas (após a inscrição em RPNP) não vinculadas a determinada destinação (recursos ordinários ou livres) para cobrir eventuais insuficiências em grupos de fontes vinculadas de forma agregada ou em fontes vinculadas específicas, conforme o critério adotado.

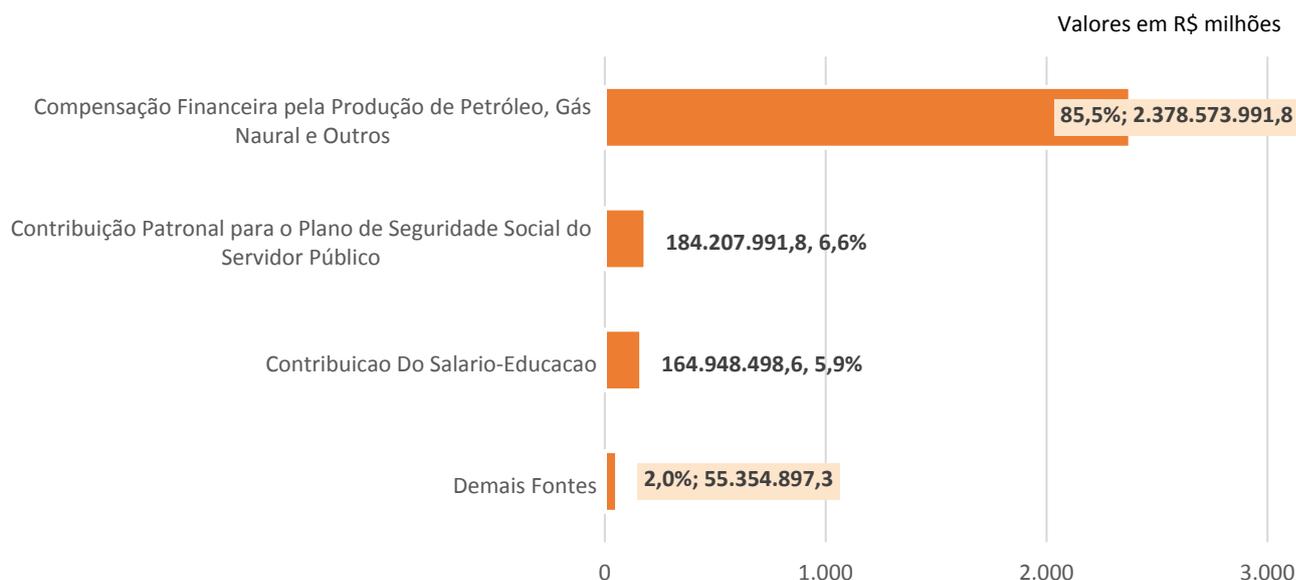
A tabela seguinte apresenta a apuração do cumprimento do art. 42 da LRF em 2021 pelo Poder Executivo federal, conforme o critério global e conforme o critério de recursos ordinários compensando recursos vinculados negativos, sejam esses agregados por fonte ou por grupo de destinação. No caso de agregação por grupo, a suficiência é maior porque fontes negativas em um grupo são compensadas por fontes positivas do próprio grupo.

Apuração do Cumprimento do art. 42 da LRF — Poder Executivo Federal – 2021

Critério	R\$ milhões		
	Suficiência Recursos Não Vinculados / Ordinários	Valores Negativos	Suficiência Final
Recursos Ordinários/Livres x Grupo de Destinação de Recursos com Insuficiência	77.670	-61	77.609
Recursos Ordinários x Fontes Vinculadas com Insuficiência	77.670	-2.783	74.887
Critério Geral - Soma de Todas as Disponibilidades			1.570.503

Fonte: Siafi.

O único Grupo de Destinação de Recursos com saldo negativo foi, conforme apresentado na tabela anterior, “Recursos Vinculados à Previdência Social (RPPS)”. Em relação às fontes insuficientes, foram identificadas seis fontes, sendo que três delas totalizaram 98% da insuficiência indicada. O gráfico seguinte evidencia essas fontes e a participação no respectivo conjunto.

Fontes de Recursos com Saldo Negativo – Poder Executivo Federal – 2021


Fonte: Siafi.

Tendo em vista os dados apresentados, observa-se que, em 2021, o Poder Executivo cumpriu o art. 42 da LRF por todos os critérios estabelecidos, embora, após a inscrição em restos a pagar não processados, tenha se constatado disponibilidade líquida de caixa negativa no grupo “Recursos Vinculados à Previdência Social (RPPS)”.

Ainda em relação à vinculação de fontes, cabe ressaltar que a Emenda Constitucional 109/2021, cujo principal objetivo foi conter crescimento das despesas obrigatórias, em seu art. 5º, permitiu, até o final do segundo exercício financeiro subsequente à data de sua promulgação, a utilização do superávit dos fundos do Poder Executivo para a amortização da dívida pública. Essa permissão não contemplou a utilização dos superávits dos fundos públicos de fomento e desenvolvimento regionais, operados por instituição financeira de caráter regional, nem dos superávits dos fundos ressalvados no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal. Para os entes federados que não possuem dívida pública, o superávit financeiro é de livre aplicação nesse período.

Ao ser questionado sobre a aplicação do permissivo previsto no art. 5º da EC 109/2021, o Ministério da Economia (ME) informou que a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) manifestou-se pela legalidade da desvinculação e que seria competência da STN definir quais fundos abrangidos pela liberação teriam seus superávits utilizados para a amortização da dívida pública. Por fim, o ME informou que a questão foi disciplinada pela STN por meio das Portarias 759/2021 e 768/2021 (peça 42 do TC 000.560/2022-7).

Em 2021, foram destinados recursos à amortização da dívida provenientes da desvinculação de superávit de fundos, por meio das Portarias-SOF 3.485/2021 e 10.386/2021. A tabela seguinte sistematiza as fontes e os valores destinados à amortização da dívida no exercício de 2021. Cabe ressaltar, no entanto, que em muitos casos a fonte não é específica de um fundo, como, por exemplo, a fonte 50 – Recursos Próprios Primários de Livre Aplicação, pois praticamente qualquer unidade orçamentária pode possuir recursos provenientes dessa fonte.

Recursos do Superávit Financeiro de Fundos Destinados à Amortização da Dívida Pública – Art. 5º da EC 109/2021

Discriminação Fonte de Recursos	R\$ milhões		
	Valor Destinado à Amortização da Dívida Portarias SOF (A)	Superávit Financeiro - Saldo 31/12/2020 (B)	% (A)/(B)
Fundo Social - Parcela Destinada à Educação Pública e à Saúde	3.267	3.267	100%
Contribuições sobre a Arrecadação dos Fundos de Investimentos Regionais	88	88	100%

Recursos de Concessões e Permissões	16.588	49.089	34%
Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional	2.307	2.307	100%
Compensações Financeiras pela Utilização de Recursos Hídricos	549	1.772	31%
Cota-Parte do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante	8.063	8.191	98%
Compensações Financeiras pela Exploração de Recursos Minerais	198	3.454	6%
Compensações Financeiras pela Produção de Petróleo, Gás Natural e Outros Hidrocarbonetos Fluidos	41.411	34.801	119%
Recursos Próprios Primários de Livre Aplicação	6.713	32.167	21%
Recursos Financeiros de Aplicação Vinculada	427	444	96%
Outras Contribuições Econômicas	22.582	25.098	90%
Taxas e Multas pelo Exercício do Poder de Polícia e Multas Provenientes de Processos Judiciais	7.141	17.390	41%
Outras Contribuições Sociais	401	4.041	10%
Fundo de Fiscalização das Telecomunicações	1.621	4.995	32%
Recursos Próprios Financeiros	47.091	134.867	35%
Outras Receitas Vinculadas Aplicadas a Políticas Públicas Específicas	7.850	14.904	53%
Total	166.297	336.875	49%

Fonte: Portarias-SOF 3.485/2021 e 10.386/2021 e Demonstrativo do Superávit Financeiro de Receitas Vinculadas – RREO fev/2021.

Cabe assinalar, por oportuno, que os recursos desvinculados da Fonte 42 – Compensações Financeiras pela Produção de Petróleo, Gás Natural e Outros Hidrocarbonetos Fluidos, no montante de R\$ 41,4 bilhões, para fins de amortização da dívida pública em 2021, foram provenientes do superávit financeiro observado no Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT (R\$ 6,4 bilhões) e no Fundo Social – FS (R\$ 35 bilhões), consoante esclarecido no Ofício SEI 129424/2022/ME (peça 57 do TC 000.560/2022-7).

4.1.2.9. Requisitos para Instituição de Renúncias de Receitas Tributárias

A presente seção busca avaliar a adequação dos instrumentos utilizados para instituição das renúncias de receitas tributárias, em atenção ao art. 150, § 6º, da Constituição Federal, bem como o cumprimento dos requisitos exigidos pelos arts. 113 do ADCT, 14 da LRF e 125 a 129 e 137 da LDO 2021, quando da concessão ou renovação dessas desonerações, em atendimento ao subitem 9.5 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário (relatoria ministro Raimundo Carreiro).

O art. 150, § 6º, da Constituição exige que as renúncias de receitas sejam concedidas somente por lei específica que regule exclusivamente a matéria ou o respectivo tributo. Em paralelo, o art. 113 do ADCT impõe que a proposição legislativa que crie ou altere renúncia de receita deva ser acompanhada da estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro. Na mesma linha, o art. 14 da LRF estabelece que a concessão ou ampliação de benefício tributário seja acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que inicia sua vigência e nos dois seguintes e atenda ao disposto na LDO. Ademais, requer a demonstração de que a renúncia tenha sido considerada na estimativa de receita e que não afetará as metas fiscais previstas na LDO ou, alternativamente, a indicação de medidas de compensação, na forma de aumento de receita proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Destaca-se a importância das exigências contidas no art. 14 da LRF para o controle e a gestão fiscal, em relação ao cumprimento das metas fiscais, considerando que, caso as regras dessa lei não sejam observadas, em propostas originárias do Poder Executivo ou em proposições parlamentares, o referido dispositivo não produzirá a totalidade de seus efeitos. Nesse rumo, a finalidade da regra é preservar o equilíbrio fiscal.

Adicionalmente, as LDOs anuais estabelecem requisitos a serem observados, no âmbito das proposições legislativas e respectivas emendas, para instituição de renúncias tributárias. A LDO 2021 (Lei 14.116/2020, alterada pela Lei 14.143/2021) impôs o regramento constante dos arts. 125 a 129 e 137 para as proposições que resultem em diminuição de receitas.

Ressalta-se que esta Corte de Contas já expediu diversas deliberações no sentido de que os órgãos do Poder Executivo cumpram os dispositivos constitucionais e legais, principalmente o art. 14 da LRF, quando da concessão, ampliação e aplicação das renúncias de receitas, entre as quais: subitens 9.2 e 9.3 do Acórdão 747/2010-TCU-Plenário (relatoria ministro Augusto Nardes);

subitem 9.4 do Acórdão 809/2014-TCU-Plenário (relatoria ministro Benjamin Zymler); subitem 9.1 do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário (relatoria ministro Raimundo Carreiro); subitem 1.6.1 do Acórdão de Relação 384/2016-TCU-Plenário (relatoria ministro Augusto Nardes), subitem 9.1 do Acórdão 1.840/2019-TCU-Plenário (relatoria ministro Bruno Dantas), subitem 9.1 do Acórdão 1.907/2019-TCU-Plenário (relatoria ministro Raimundo Carreiro), subitens 9.3, 9.4 e 9.5 do Acórdão 62/2020-TCU-Plenário (relatoria ministro Bruno Dantas), subitens 9.2 e 9.3 do Acórdão 2.198/2020-TCU-Plenário (relatoria ministro Vital do Rêgo) e subitem 9.2 do Acórdão 333/2022-TCU-Plenário (relatoria ministro Walton Alencar Rodrigues).

Em relação ao Poder Legislativo, por meio do subitem 9.2 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário (relatoria ministro Raimundo Carreiro), foi recomendado às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal que orientem os órgãos de assessoramento que atuam junto às comissões competentes, quando da análise de propostas que concedem ou ampliam renúncias tributárias, sobre a necessidade de que seja verificado o cumprimento dos requisitos exigidos pelo art. 14 da LRF. Já no subitem 9.5.1 do supracitado Acórdão 2.198/2020-TCU-Plenário, informou-se às Mesas Diretoras da Câmara e do Senado que, em razão da exigência prevista no art. 113 do ADCT, as proposições legislativas que criem ou alterem renúncia de receita deverão ser acompanhadas da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, assim como das medidas compensatórias exigidas pela LRF, não podendo ser consideradas exequíveis pelos Poderes e órgãos responsáveis pela sua implementação enquanto as condicionantes constitucionais e legais não forem efetivamente observadas. Por sua vez, nos subitens 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão 2.692/2021-TCU-Plenário (relatoria ministro Aroldo Cedraz) prolatados em sede de consulta, assentou-se o caráter alternativo dos incisos I e II do art. 14 da LRF quanto à ausência de obrigatoriedade da previsão e da implementação de medidas de compensação na forma do sobredito inciso II quando a renúncia for considerada na estimativa de receita orçamentária, na forma do inciso I, e forem atendidos os demais requisitos legais.

Ainda quanto ao Poder Legislativo, registre-se o alerta contido no subitem 9.2.2 do Acórdão 2.937/2018-TCU-Plenário, no sentido de que:

a manutenção da atual dinâmica de expansão das despesas e/ou inibição de receitas, mediante inovações ou alterações legislativas desacompanhadas de adequadas estimativas do impacto orçamentário-financeiro nas finanças da União e de medidas mitigadoras destes impactos, acarreta riscos significativos para a sustentabilidade fiscal do país, além de comprometer a capacidade operacional dos órgãos federais para a prestação de serviços públicos essenciais aos cidadãos.

Convém rememorar que o Tribunal de Contas da União apontou irregularidades quando da emissão dos Pareceres Prévios sobre as Contas do Presidente da República dos exercícios de 2016, 2017, 2018 e 2019, bem como emitiu sucessivos alertas ao Poder Executivo acerca da ausência de atendimento aos requisitos previstos no ADCT, na LRF e nas correspondentes LDOs quando da proposição de ato normativo ou sanção de projeto de lei, com vistas à concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita.

Ademais, o escopo do acompanhamento objeto do TC 043.192/2021-1 (Conformidade das Renúncias de Receitas e das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado – exercício 2021, de relatoria do ministro Aroldo Cedraz) contempla questão específica destinada a analisar as possíveis providências de natureza administrativa e/ou judicial que o Poder Executivo entende ser cabíveis nos casos de rejeição de veto, por parte do Poder Legislativo, a dispositivos legais que instituem renúncias de receitas sem a devida adequação orçamentária e financeira.

Exame das renúncias tributárias instituídas em 2021

Durante o exercício de 2021, foram instituídas 26 desonerações tributárias (por meio de vinte atos normativos), no montante estimado de R\$ 4,8 bilhões, segundo informações prestadas pela RFB (peça 42 do TC 043.192/2021-1 e peça 44 do TC 000.560/2022-7, ambos de relatoria do

ministro Aroldo Cedraz). Apenas dois desses atos normativos – Decreto 10.765/2021 e Portaria-ME 14.811/2021 – veicularam renúncias tributárias às quais não se aplicavam as exigências constitucionais e legais atinentes ao tema. O quadro a seguir apresenta as dezoito legislações que foram analisadas em confronto com essas exigências.

Atendimento aos Requisitos para Instituição das Renúncias de Receitas Tributárias em 2021

Legislação	art. 113 do ADCT	art. 14 da LRF	arts. 125 a 127 e 137 da LDO 2021	art. 150, § 6º, da CF
Lei 14.118/2021	Não	Não	Não	Sim
Lei 14.119/2021	Não	Não	Não	Sim
Lei 14.126/2021	Não	Não	Não	Sim
Lei 14.130/2021	Não	Não	Não	Sim
Lei 14.184/2021	Sim	Não	Não	Sim
Lei 14.193/2021	Não	Não	Não	Sim
MP 1.034/2021	Sim	Sim	Não	Sim
MP 1.057/2021 (Lei 14.257/2021)	Sim	Não	Não	Sim
MP 1.071/2021	Sim	Sim	Sim	Sim
Portaria-ME 11.358/2021	*	Sim	*	Sim
Lei Complementar 185/2021	Não	Não	Não	Sim
MP 1.094/2021	Sim	Sim	Não	Sim
Lei 14.287/2021	Sim	Não	Não	Sim
Lei 14.288/2021	Sim	Não	Não	Sim
Portaria-ME 15.224/2021	*	Não	*	Sim
Decreto 10.638/2021	*	Sim	*	*
Decreto 10.765/2021	*	*	*	*
Portaria-ME 14.811/2021	*	Sim	*	*

* Não se aplica.

Fonte: RFB. Elaboração própria.

Analisando as renúncias instituídas sem o cumprimento de todas as condicionantes fiscais, por parte do Poder Executivo, convém inicialmente tratar das desonerações relativas à Lei 14.126/2021. O normativo dispôs sobre a classificação da visão monocular como deficiência sensorial, tipo visual, gerando potencial renúncia fiscal em relação ao IRPF (isenção incidente sobre os proventos de aposentadoria percebidos pelos portadores da deficiência visual, prevista no art. 6º, inciso XIV, da Lei 7.713/1988), ao IPI (isenção para os automóveis de passageiros de fabricação nacional, conforme o art. 1º, inciso IV, da Lei 8.989/1995) e ao IOF (isenção incidente nas operações de financiamento para a aquisição de automóveis de passageiros de fabricação nacional, adquiridos por pessoas portadoras de deficiência física, conforme o art. 72, inciso IV, da Lei 8.383/1991).

A legislação em apreço se originou do Projeto de Lei PL 1.615/2019 da Câmara dos Deputados e, durante sua tramitação, também não restaram demonstradas a projeção do impacto orçamentário e financeiro das desonerações em comento, a estimativa da renúncia de receita na proposta orçamentária, a ausência de prejuízo ao alcance das metas fiscais e nem as medidas de compensação, em desacordo com o disposto nos arts. 113 do ADCT, 14, *caput* e incisos I e II, da LRF, e 126, *caput* e inciso I, alíneas “a” e “b”, da LDO 2021.

Ademais, a proposta legislativa não atendeu ao art. 137 da LDO 2021, uma vez que não conteve cláusula de vigência do benefício de, no máximo, cinco anos, não veio acompanhada de metas e objetivos (preferencialmente quantitativos), bem como não indicou o órgão responsável pelo acompanhamento e pela avaliação do benefício tributário quanto à consecução das metas e dos objetivos estabelecidos. Registre-se que, não obstante o descumprimento dos respectivos dispositivos constitucionais e legais, o Presidente da República sancionou a referida Lei em 22/3/2021.

Por meio da Medida Provisória 1.034/2021, instituiu-se até 31/12/2025 o crédito presumido da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins, a ser utilizado pelo importador ou fabricante de produtos destinados ao uso em hospitais, clínicas, consultórios médicos e campanhas de vacinação. Embora a concessão do benefício tenha atendido ao art. 14 da LRF, verificou-se que não foram obedecidos alguns dispositivos da LDO 2021, entre eles: memória de cálculo das estimativas do impacto orçamentário-financeiro da desoneração (§ 3º do art. 125), bem como indicação do órgão responsável pelo acompanhamento e pela avaliação do benefício tributário quanto à consecução das metas e dos objetivos estabelecidos (inciso III e parágrafo único do art. 137).

Da mesma forma, no que concerne à Medida Provisória 1.094/2021, que dispôs sobre a redução da alíquota do IRRF até 31/12/2026 para contratos de arrendamento mercantil de aeronaves e motores, embora se tenha identificado o cumprimento do art. 14 da LRF, observou-se o não atendimento dos supracitados § 3º do art. 125 e inciso III e parágrafo único do art. 137 da LDO 2021.

A MP 1.057/2021 (transformada na Lei 14.257/2021) concedeu crédito presumido às instituições financeiras e demais autorizadas a funcionar pelo Bacen, exceto as cooperativas de crédito e administradoras de consórcio, que aderirem ao Programa de Estímulo ao Crédito (PEC) na qualidade de concedentes das operações de crédito. No âmbito da Exposição de Motivos 165/2021 ME, verificou-se que somente foram apresentados os impactos dos gastos tributários (2022 a 2024). No entanto, não se demonstrou, quando da instituição dessa renúncia de receita, o atendimento de uma das seguintes condições previstas no art. 14, incisos I e II, da LRF, bem como no art. 126, inciso I, alíneas “a” e “b”, da LDO 2021: demonstração de http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei_14.143-2021?OpenDocument que a renúncia foi considerada na estimativa de receita orçamentária e de que não afetará as metas fiscais, ou a indicação de medidas de compensação.

Por sua vez, a Portaria-ME 15.224/12/2021 estabeleceu a desoneração do II, do IP-Importação e da Cofins-Importação, para fins de isenção de bagagens de viajantes nas vias aérea ou marítima, estendeu o tratamento previsto no Regime Aduaneiro Especial de Loja Franca, bem como aumentou o limite de isenção para venda de mercadoria importada nessas lojas francas de fronteira terrestre ao viajante que ingressar no país. Na concessão dos benefícios, não restou demonstrado que a renúncia foi considerada na estimativa da receita orçamentária e que não afetaria as metas fiscais, bem como as medidas de compensação, em desacordo com o art. 14, *caput* e incisos I e II, da LRF.

Cabe consignar que, além da mencionada Lei 14.126/2021, em outras oito legislações (Lei 14.118/2021, Lei 14.119/2021, Lei 14.130/2021, Lei 14.184/2021, Lei 14.193/2021, Lei 14.287/2021, Lei 14.288/2021 e Lei Complementar 185/2021), as desonerações tributárias se originaram de projetos, ou de emendas a medidas provisórias, de autoria do Congresso Nacional. Conforme demonstrado no quadro anterior, essas renúncias também não vieram acompanhadas da demonstração do cumprimento de todos os requisitos constitucionais e legais aplicáveis.

Assim, não obstante as deliberações já exaradas por este Tribunal, remanesce a prática do Congresso Nacional de propor e aprovar projeto de lei ou de emendas a medidas provisórias sem demonstração do atendimento de todos os requisitos exigidos para concessão ou ampliação de benefícios tributários. Entretanto, considerando que o Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República compreende o exame da gestão exclusivamente de responsabilidade do Poder Executivo, não se propõe nesta assentada deliberação endereçada ao Poder Legislativo.

Importante destacar, em relação a todas essas renúncias concedidas por meio dos treze supracitados normativos sem o cumprimento integral dos requisitos constitucionais e legais em apreço, que não se identificou também, por parte do Poder Executivo, no momento da implementação dos benefícios, o atendimento desses requisitos, indispensáveis para conferir eficácia às normas aprovadas, conforme estabelecido no § 2º do art. 14 da LRF, em deliberações

emitidas por meio dos Acórdãos 1.907/2019-TCU-Plenário, 62/2020-TCU-Plenário, 2.198/2020-TCU-Plenário e 1.840/2019-TCU-Plenário, bem como em alerta e recomendação no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2019, cabendo destacar o inteiro teor desta última, cujo monitoramento resta consignado no capítulo 6 deste Relatório:

Ao Poder Executivo Federal que, em atenção ao Acórdão 1.907/2019-TCU-Plenário, quando da edição ou sanção de ato normativo que acarrete renúncia de receita tributária, encaminhe ao Tribunal de Contas da União, como condição de eficácia dos benefícios tributários aprovados, demonstrativo comprobatório que permita aferir, de forma clara e inequívoca, o cumprimento integral de cada requisito constitucional e legal relacionado à compatibilidade e à adequação orçamentária e financeira do benefício tributário aprovado e promulgado, nos termos do art. 150, § 6º, da Constituição Federal; do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT); do art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF); e da Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente.

Análise da renúncia tributária instituída pela Lei 14.288/2021

A desoneração instituída pela Lei 14.288/2021 será analisada mais especificamente em função da sua materialidade, estimada em R\$ 8,6 bilhões para 2022 e R\$ 9,5 bilhões em 2023 (peça 42 do TC 043.192/2021-1).

A proposta teve origem na Câmara dos Deputados, conforme o PL 2.541/2021, apresentado em 13/7/2021 pelo Deputado Efraim Filho, e objetivou prorrogar até 31/12/2026 (alterado para 31/12/2023, por substitutivo ao projeto) o prazo do benefício de desoneração da folha de salários, previsto nos arts. 7º e 8º da Lei 12.546/2011. Constou como justificativa para a prorrogação em comento o fato de que o benefício “tem se mostrado como um dos principais instrumentos para garantir o aumento da competitividade econômica, bem como estimular a geração de emprego e renda para milhões de trabalhadores”.

Registre-se que a desoneração da folha de pagamento possibilita ao contribuinte optar pela substituição da incidência da contribuição previdenciária patronal sobre a folha de salários, prevista no art. 22 da Lei 8.212/1991, pela incidência sobre a receita bruta, alcançando dezessete segmentos, incluindo setores da indústria, serviços, transportes e construção.

Na tramitação do referido projeto no Congresso Nacional, não restaram demonstradas: a estimativa da renúncia de receita na proposta orçamentária, a não afetação do alcance das metas fiscais e, ainda, as medidas de compensação, em desacordo com o disposto nos arts. 14, *caput* e incisos I e II, da LRF, e 126, *caput* e inciso I, alíneas “a” e “b”, da LDO 2021.

Cabe ressaltar que as manifestações de ordem técnica e jurídica dos respectivos órgãos competentes que subsidiaram a apreciação do PL 2.541/2021, no âmbito do Ministério da Economia, foram no sentido de propor o veto integral ao projeto, haja vista o não atendimento aos requisitos legais para concessão dessas renúncias, além de dispositivos previstos pela Emenda Constitucional 103/2019, comentados adiante. Entretanto, em 31/12/2021, o Presidente da República sancionou o projeto na íntegra, originando a Lei 14.288/2021.

Dentre essas manifestações, cita-se o posicionamento da RFB, por intermédio da Nota Cosit 305/2021 (peça 12, p. 1-10, do TC 000.560/2022-7), corroborada pelo Despacho de 31/12/2021 no Processo SEI 12100.105774/2021-10 (peça 12, p. 11, do TC 000.560/2022-7). Além de informar a estimativa de impacto orçamentário e financeiro, conforme a Nota Cetad/Coest 229/2021 (R\$ 8,64 bilhões em 2022, R\$ 9,47 bilhões em 2023 e R\$ 10,06 bilhões em 2024), a RFB ressaltou a necessidade de fiel e integral cumprimento do “protocolo de responsabilidade fiscal” aplicável ao PL 2541/2021:

Assim, apesar de haver previsão do impacto orçamentário e financeiro, nos termos do art. 113 do ADCT, a proposição legislativa não demonstra que a renúncia foi

considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, nos termos do inciso I do art. 14 da LRF e da alínea a do inciso I do art. 126 da LDO, ou que foram apresentadas medidas de compensação suficientes no período por meio do aumento de receita proveniente da elevação de alíquotas, da ampliação da base de cálculo, da majoração ou criação de tributo ou contribuição, nos termos do inciso II do art. 14 da LRF e da alínea b do inciso I do art. 126 da LDO, em manifesta contrariedade ao interesse público. (grifou-se)

A RFB aduziu que não se aplicava à renúncia o previsto na EC 106/2020 (que desobrigou do cumprimento dessas condicionantes até 31/12/2020), uma vez que não havia ato vigente decretando estado de calamidade em relação ao exercício de 2021.

Ademais, afirmou que a EC 103/2019, que alterou o sistema de previdência social e estabeleceu regras de transição e disposições transitórias, aboliu a possibilidade de substituição da base de cálculo da contribuição social prevista no art. 195, inciso I, alínea “a”, da Constituição Federal, tendo em vista a revogação do § 13 e a restrição do § 9º daquele art. 195, que exaustivamente elenca as hipóteses em que se admite tal substituição. Além disso, o art. 30 da aludida Emenda ratificou a extinção da substituição para a contribuição social prevista no art. 195, inciso I, alínea “a”, *in verbis*:

Art. 30. A vedação de diferenciação ou substituição de base de cálculo decorrente do disposto no § 9º do art. 195 da Constituição Federal não se aplica a contribuições que substituam a contribuição de que trata a alínea "a" do inciso I. do caput do art. 195 da Constituição Federal instituídas antes da data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional. (grifou-se)

No âmbito da Nota Cosit 305/2021, a RFB reforçou, ainda, que:

(...) a partir [da] promulgação da Emenda Constitucional nº 103, de 2019, a contribuição sobre a receita bruta de que trata a Lei nº 12.546, de 2011, irremediavelmente ficou fadada à extinção prenunciada, pois apresentava-se como substituição efêmera do tributo originário, cujo elemento temporal de sua hipótese de incidência protraía-se somente até 31 de dezembro de 2020.

Por fim, propôs-se o veto ao art. 2º do PL 2.541/2021, por inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público, ao desrespeitar a vedação de diferenciação ou substituição de base de cálculo decorrente do disposto no § 9º do art. 195 da Constituição, bem como as normas orçamentárias previstas na LRF e na LDO 2021.

Já no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), por meio do Parecer 0426/2021/ME (peça 11, p. 1-7, do TC 000.560/2022-7), aprovado pelo Despacho 554/2021/PGFN-ME (peça 11, p. 8, do TC 000.560/2022-7) e confirmado pelo Despacho 598/2021/PGFN-ME (peça 11, p. 9, do TC 000.560/2022-7), recomendou-se, consoante basicamente os mesmos argumentos apresentados pela RFB, o veto integral ao PL 2.541/2021, por inconstitucionalidade, violação ao disposto no art. 30 da EC 103/2019, e ao art. 113 do ADCT, mas neste caso, poderia ser sanado, “na hipótese de demonstração de seu atendimento”.

Mediante o Ofício 612/2021-ME (peça 13 do TC 000.560/2022-7), o Ministério da Economia endossou os posicionamentos de PGFN e RFB, e recomendou à Secretaria-Geral da Presidência da República o veto integral ao referido PL, no caso de “não adoção das medidas de compensação enviadas”. Porém, em 31/12/2021 o Projeto de Lei 2.541/2021 foi sancionado integralmente pelo Presidente da República com a referenda do ministro do Trabalho e Previdência e do ministro-chefe da Casa Civil da Presidência da República, dando origem à Lei 14.288/2021.

Importa mencionar que, da mesma forma como ocorreu com as outras renúncias tributárias instituídas pelos doze normativos já mencionados, não se observou em relação à

desoneração em apreço a implementação de todas as condições de eficácia para aplicação do benefício em questão, por parte do Poder Executivo, em desobediência ao § 2º do art. 14 da LRF, a deliberações emitidas por meio dos Acórdãos 1.907/2019-TCU-Plenário, 62/2020-TCU-Plenário, 2.198/2020-TCU-Plenário e 1.840/2019-TCU-Plenário, bem como a alerta e recomendação no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2019.

Assim, com vistas a obter informações e esclarecimentos sobre esses indícios de irregularidades, promoveu-se, no âmbito do TC 000.560/2022-7 (relatoria ministro Aroldo Cedraz), diligências às unidades jurisdicionadas envolvidas. Com efeito, apresentam-se a seguir as informações obtidas e as análises pertinentes.

Comentários da Secretaria-Executiva do Ministério da Economia e respectiva análise

Por meio do Ofício SEI 87867/2022 (peça 32 do TC 000.560/2022-7), A Secretaria-Executiva do Ministério da Economia apenas encaminhou informações contidas na já comentada Nota Cosit 305/2021 (peça 33 do TC 000.560/2022-7), em cuja conclusão se recomendou o veto aos seguintes dispositivos do PL 2541/2021:

- a) art. 2º, que altera os caputs dos artigos 7º e 8º da Lei nº 12.546/2011, por inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público, ao desrespeitar i) a vedação de diferenciação ou substituição de base de cálculo decorrente do disposto no §9º do art. 195 da Constituição Federal de 1988, e ii) as normas orçamentárias previstas nos artigos 14 da LRF e 126 da LDO/2021, respectivamente; e
- b) ao art. 3º, que altera o § 21 do art. 8º da Lei nº 10.865/2004, por contrariedade ao interesse público, em decorrência da necessidade de coerência propositiva, tendo em vista a proposta de veto ao art. 2º do Projeto de Lei e a interdependência entre os preceptivos.

Dessa forma, aquela Secretaria-Executiva confirmou o posicionamento expresso nos supracitados pareceres do ME, ou seja, contrário à concessão do incentivo tributário em apreço.

Comentários da Secretaria-Executiva da Secretaria-Geral da Presidência da República e respectiva análise

Consoante o Ofício 105/2022/SE/SG-PR/SG/PR (peça 30 do TC 000.560/2022-7), essa Secretaria-Geral encaminhou os esclarecimentos no âmbito da Nota SAJ 32/2022/Saeco/SAJ/SG/PR (peça 31 do TC 000.560/2022-7). As alegações estão divididas em quatro partes, apresentadas a seguir, de forma resumida.

a) Contextualização do histórico da desoneração da folha de pagamento

O texto menciona que a desoneração da folha de pagamento em apreço foi implementada, originalmente pela Lei 12.546/2011, e conforme a Exposição de Motivos da MP 540/2011, com observância dos requisitos da legislação fiscal, ou seja, a estimativa de impacto financeiro e a respectiva medida compensatória. Posteriormente, esse benefício foi prorrogado “em prazos subsequentes mediante alteração dos seus arts. 7º e 8º pela MP nº563/2012, pela Lei nº 12.715/2012, pela MP nº 651/2014, pelas Leis nº 13.043/2014, nº 13.161/2015, nº 13.670/2018, Lei nº 14.020/2020, e, por fim, pela Lei nº 14.288, de 31 de dezembro de 2021”.

Prosseguindo, aquela Secretaria-Geral informou que, na primeira prorrogação do benefício sob amparo do atual governo, o Presidente da República decidiu vetar a medida (Projeto de Conversão 15/2020), seguindo recomendação do Ministério da Economia, tendo em vista suposta ausência de medidas compensatórias e de estimativa de impacto fiscal. Entretanto, o Congresso Nacional rejeitou o veto presidencial, e a continuidade da desoneração fiscal ficou estabelecida por meio da Lei 14.020/2020.

Em seguida, afirmou-se, no âmbito da supracitada Nota SAJ 32/2022/Saeco/SAJ/SG/PR, que o benefício concedido pela referida norma legal foi examinado pelo TCU “mediante instrução pela Secretaria de Macroavaliação Governamental”. Ademais, foi alegado que o Tribunal realizou acompanhamento (TC 016.769/2020-1, de relatoria do ministro Bruno Dantas), com o objetivo de verificar as ações desenvolvidas pelo Ministério da Economia voltadas à implementação do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, como parte das medidas adotadas pelo Governo Federal em resposta à pandemia de Covid-19.

Pelo entendimento daquela Secretaria-Geral, com base no Acórdão 4.073-TCU-Plenário:

nenhuma medida suspensiva ao programa instituído pela Lei nº 14.020/2020 foi apontada pela Corte de Contas. Em outras palavras, a Corte de Contas anuiu com a nova prorrogação da desoneração da folha de pagamento sem medida compensatória, não tendo emitido, naquele momento, qualquer orientação para a suspensão do benefício fiscal ora em exame.

Informou-se, por outro lado, que em 16/12/2020 o Chefe do Executivo, representado pela Advocacia-Geral da União (AGU), ajuizou perante o Supremo Tribunal Federal (STF) a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6632, com pedido de cautelar para suspender os efeitos da rejeição daquele veto e impedir a produção de efeitos financeiros da prorrogação do regime da desoneração, até 31/12/2021, data prevista na Lei 14.020/2020, haja vista o não atendimento dos requisitos dispostos nos arts. 113 do ADCT e 14 da LRF, já comentados.

A Secretaria-Geral informou também que, de modo contrário, o Senado Federal defendeu a constitucionalidade da norma impugnada, ressaltando que a medida visava assegurar a manutenção das atividades laborais e empresariais. Ademais, discorreu sobre a distinção entre instituição, majoração e prorrogação das contribuições tributárias, baseando-se no julgamento da ADI 2666, bem como em parecer da assessoria técnica da Mesa da Câmara de Deputados, que também trouxe entendimento de que a PEC 103/2019 não teria vedado a prorrogação de desonerações autorizadas, mas tão somente a instituição de novos benefícios que levem em conta substituição da base de cálculo.

Em seguida, constou da Nota que a Procuradoria-Geral da República (PGR) manifestou-se também contrariamente à aquela ADI 6632 proposta pelo Presidente da República, entendendo pela constitucionalidade da medida desonerativa, com base na alegação de que a desoneração da folha de pagamento funcionaria como importante instrumento de enfrentamento da calamidade decorrente da pandemia de Covid-19, bem como no fato de que durante a pandemia não incidiram as regras de gestão fiscal aplicáveis às renúncias de receitas, conforme o art. 3º da EC 106/2020.

A Secretaria-Geral alegou, ainda, que o ministro-relator Ricardo Lewandowski considerou, em seu voto, serem improcedentes as alegações iniciais trazidas na referida ADI 6632, uma vez que o “constituente derivado foi assertivo ao usar o termo ‘instituídas’, o que não se aplica à espécie, uma vez que a previsão contida na Lei 14.020/2020 (...) não cria desoneração, apenas prorroga o regime vigente quando da promulgação da nova emenda à constituição”, seguindo o entendimento já delineado na ADI 2666. Além disso, citou que aquele relator entendeu que a análise dos impactos orçamentários e financeiros foi devidamente levada em consideração pelo Congresso.

Em conclusão, a Secretaria-Geral da Presidência da República manifestou o entendimento de que “a simples prorrogação não atrai a incidência das normas de responsabilidade fiscal estatuídas pela LRF ou pela LDO”, tendo em vista o posicionamento adotado pelo STF, no âmbito das ADIs 2666 e 6332, no que concerne à distinção do fenômeno da “instituição do benefício” daquela hipótese de “prorrogação de um benefício”. Assim, não haveria vício de inconstitucionalidade que maculasse a proposição.

A partir desse ponto, são analisados os argumentos da Secretaria-Geral da Presidência da República. Nesta primeira parte, convém consignar, inicialmente, que ao contrário do informado, o TCU se manifestou, no âmbito das Contas do Presidente da República de 2020 (Acórdão 1.515/2021-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Walton Alencar Rodrigues), no sentido de que a prorrogação do benefício de desoneração da folha de salários, concedida por meio da Lei 14.020/2020, ocorreu sem demonstração do atendimento aos requisitos exigidos para concessão ou ampliação do benefício tributário, consubstanciados nos arts. 113 do ADCT, 14 da LRF e 116 da LDO 2020. Esse posicionamento foi corroborado no âmbito do Acórdão 333/2022-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Walton Alencar Rodrigues.

Da mesma forma, entende-se que não procede a alegação de que, no citado acompanhamento com vistas a verificar as ações desenvolvidas pelo Ministério da Economia voltadas à implementação do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (TC 016.769/2020-1), o Tribunal havia anuído a prorrogação da desoneração da folha de pagamento até 31/12/2021. De fato, não há “nenhuma medida suspensiva ao programa instituído pela Lei 14.020/2020” no âmbito do Acórdão 4.073/2020-TCU-Plenário, como mencionado pela Secretaria-Geral. Entretanto, esse acompanhamento não tratou das questões constitucionais e legais do ato de concessão da renúncia tributária em apreço, mas sim de verificar as ações do Ministério da Economia voltadas à implementação do programa previsto na Lei 14.020/2020.

No que diz respeito à alegação de que os regimes da instituição e da prorrogação não se confundem, levando a crer que a prorrogação do benefício não se sujeitaria às normas de responsabilidade fiscal previstas na LRF e na LDO, conforme também o mesmo posicionamento adotado pelo Senado Federal, convém reproduzir alguns trechos do aludido julgamento da ADI 6632, de relatoria do Ricardo Lewandowski, que teriam fundamentado esse entendimento:

Também não prospera o argumento de ofensa ao § 9º do art. 195 da CF. Com efeito, o art. 30 da EC 103/2019 admite de forma expressa a manutenção do regime de substituição da base de incidência da contribuição previdenciária em vigor na data da promulgação da referida alteração constitucional. Veja-se:

“Art. 30. A vedação de diferenciação ou substituição de base de cálculo decorrente do disposto no § 9º do art. 195 da Constituição Federal não se aplica a contribuições que substituam a contribuição de que trata a alínea a do inciso I do caput do art. 195 da Constituição Federal instituídas antes da data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional.” (grifei)

Em que pese aos esforços argumentativos da peça de ingresso, as contribuições instituídas anteriormente à promulgação da referida emenda constitucional não sofreram a limitação de diferenciação de base de cálculo. O constituinte derivado foi assertivo ao usar o termo “instituídas”, o que não se aplica à espécie, uma vez que a previsão contida na Lei 14.020/2020, como acima afirmado, não cria desoneração, apenas prorroga o regime vigente quando da promulgação da nova emenda à constituição. Com a devida vênia aos entendimentos em sentido contrário, tenho que a prorrogação do prazo de validade da substituição não pode ser considerada uma nova instituição, por não traduzir um novo regime, mas sim a manutenção de um regime já vigente e autorizado por força da EC 103/2019. Tanto é verdade que não houve a inclusão de novos beneficiários, alteração de alíquotas ou quaisquer outros elementos que configurem a sua substituição.

Com efeito, a mera prorrogação do prazo de validade da substituição, a rigor, não pode ser considerada uma nova instituição. Penso que os regimes da instituição e da prorrogação não se confundem: o primeiro refere-se à instituição de novas desonerações, enquanto o último é afeto apenas à prorrogação de medidas já concedidas. Tal interpretação também se deu quando o STF interpretou as alterações

trazidas pela EC 37/2002, na parte em que acrescentou os novos arts. 84 e 85 ao ADCT, como se lê no voto da Ministra Ellen Gracie, relatora da ADI 2.666/DF. Confira-se:

(...)

Como se observa, a tese sobre a distinção entre instituição e prorrogação do benefício é abordada no âmbito dos novos dispositivos trazidos pela EC 103/2019. Cabe ressaltar que a redação anterior do § 9º, combinada com a alínea “a”, inciso I, do *caput* daquele art. 195 da Constituição estabelecia que as contribuições sociais do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada, incidentes sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho, poderiam ter alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas em razão da atividade econômica ou da utilização intensiva de mão-de-obra. Entretanto, a partir da nova redação do § 9º, promovida pelo art. 1º da EC 103/2019, ficou vedada a instituição de contribuição substitutiva (utilizando-se base de cálculo) sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho, conforme transcrito a seguir:

§ 9º As contribuições sociais previstas no inciso I do *caput* deste artigo poderão ter alíquotas diferenciadas em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão de obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho, sendo também autorizada a adoção de bases de cálculo diferenciadas apenas no caso das alíneas "b" e "c" do inciso I do *caput*.

No entanto, entendeu o referido ministro-relator, considerando que o disposto no art. 30 da EC 103/2019 autorizou a manutenção do regime de substituição da base de incidência da contribuição previdenciária que já estivesse em vigor, na data da promulgação da referida alteração constitucional, que a renúncia fiscal prevista na Lei 14.020/2020 teria o caráter de uma prorrogação do benefício, e não de uma instituição.

Ao se analisar o julgado em apreço, entende-se, de forma contrária à manifestação daquela Secretaria-Geral, que o voto expresso pelo ministro-relator Ricardo Lewandowski não tratou especificamente da necessidade do cumprimento dos requisitos constitucionais e legais aplicáveis à prorrogação de renúncias tributárias. O julgado em questão esclareceu, em caso concreto e baseado no art. 30 da EC 103/2019, sobre a possibilidade de prorrogação do prazo de validade da desoneração da folha de pagamento (concedida pelo art. 33 da Lei 14.020/2020, que alterou os arts. 7º e 8º da Lei 12.546/2011), uma vez que não houve a instituição de novo benefício e, por conseguinte, não caberia a aplicação da vedação prevista na nova redação do § 9º do art. 195 da Constituição.

Frise-se, ainda, que no âmbito do voto do supracitado ministro-relator, o entendimento a respeito do cumprimento desses requisitos constitucionais e legais para prorrogação da desoneração em apreço foi justificado por outros motivos, a seguir transcritos, de forma resumida:

- o art. 36 da Lei 14.020/2020 (também vetado) previa que o Poder Executivo Federal estimaria o montante da renúncia fiscal e o incluiria nas diretrizes orçamentárias, conforme disposto no art. 165 da Constituição, visando atender às exigências dispostas no art. 113 do ADCT. Ademais, ao tempo da rejeição do veto presidencial, a LDO 2021 ainda não havia sido aprovada pelo Congresso Nacional, razão pela qual o cumprimento da referida regra constitucional não se aplicaria ao caso em comento;
- o Congresso Nacional aprovou o texto base do Projeto de Lei 9/2020-CN, que originou a LDO 2021, incluindo para 2022 a prorrogação da desoneração e seus efeitos, em atenção ao requisito do art. 14, inciso I, da LRF;
- necessidade de excepcional afastamento da incidência dos arts. 14, 16, 17 e 24 da LRF durante o estado de calamidade pública, para fins de combate à pandemia de Covid-19, citando o entendimento consubstanciado no julgamento da ADI 6.357 (relatoria ministro Alexandre de Moraes).

Ademais, em relação ao voto da ministra Ellen Grace, relatora da ADI 2.666, entende-se que as considerações ali expostas também não se aplicam à questão da observância dos requisitos constitucionais e legais para concessão das renúncias tributárias. A interpretação contida naquele julgado foi no sentido de que o princípio da anterioridade nonagesimal, insculpido no § 6º do art. 195 da Constituição, deveria ser aplicado somente quando da instituição ou modificação de contribuição social, e não da prorrogação do tributo, o que ocorreu no caso concreto da ampliação da vigência da CPMF, por meio do art. 3º da EC 37/2002.

Importante destacar que, no âmbito dos seus trabalhos de fiscalização, o TCU tem se posicionado no sentido de que as condicionantes constitucionais e legais (arts. 113 do ADCT e 14 da LRF, bem como dispositivos das LDOs de cada exercício financeiro) para concessão dos benefícios tributários também devem ser aplicadas no caso de prorrogações dessas renúncias.

Entende-se que o termo “ampliação” de incentivo ou benefício de natureza tributária, contido no *caput* do art. 14 da LRF, transcrito a seguir, deve ser compreendido tanto no sentido quantitativo (número de beneficiados, valores), quanto temporal (duração, ou seja, prorrogação da renúncia).

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: (grifou-se)

Por exemplo, convém consignar o que dispõe o subitem 9.2.1 do Acórdão 747/2010-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Augusto Nardes: “9.2. determinar ao Ministério da Fazenda que: 9.2.1. observe, quando da prorrogação de renúncias de receitas, as condições estabelecidas no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal;” (grifou-se).

Por sua vez, ao avaliar possíveis irregularidades na concessão e ampliação dos benefícios tributários prorrogados pela Lei 13.799/2019, a Corte de Contas deliberou no sentido da necessidade de atendimento aos requisitos constitucionais e legais em apreço, e não só no momento da aprovação da renúncia tributária, mas também quando da sua implementação, conforme item 9.3 do Acórdão 62/2020-TCU-Plenário (relatoria ministro Bruno Dantas), *in verbis*:

9.3 determinar ao Ministério da Economia, à Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste e à Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia, no âmbito de suas respectivas competências, com fundamento no art. 250, inc. II, do Regimento Interno do TCU, que somente reconheçam/concedam/aprovenm direitos de fruição de benefícios previstos na Lei 13.799/2019 quando sobrevier a implementação de todas as condições de eficácia de renúncia de receitas previstas no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, no art. 114 da Lei 13.707/2018 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019) e no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, em sintonia com a resposta à Consulta veiculada pelo Acórdão 1.907/2019-TCU-Plenário; (grifou-se)

Mais recentemente e de forma similar, o TCU assim deliberou no âmbito do já citado Acórdão 333/2022-TCU-Plenário (relatoria ministro Walton Alencar Rodrigues):

9.2. dar ciência à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Economia, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, acerca da necessidade de atendimento a todos os requisitos constitucionais e legais para sanção de projeto de lei ou de projeto de lei de conversão, quanto à concessão ou ampliação de todas as naturezas de renúncias de receitas;

Ademais, o TCU vem demonstrando sua preocupação também quanto ao impacto da expansão dos incentivos fiscais para o equilíbrio das contas públicas. Por conseguinte, cabe destacar os seguintes subitens do Acórdão 2.198/2020-TCU-Plenário (relatoria ministro Vital do Rêgo):

9.2. alertar o Poder Executivo, com fundamento no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, que:

9.2.2. os requisitos estabelecidos no art. 14 da Lei Complementar 101/2000, no art. 113 do ADCT e na Lei de Diretrizes Orçamentárias não se limitam aos projetos de iniciativa do Poder Executivo, estendendo-se à apreciação de propostas de iniciativa do Poder Legislativo, o que deve ocorrer, neste último caso, por ocasião do exercício do poder de sanção e/ou de veto do presidente da República com base no art. 66 da Constituição da República, conforme disposto no parecer prévio das contas presidenciais do exercício de 2018 apreciado pelo Acórdão 1.331/2019-TCU-Plenário, que analisou o alerta proferido no parecer prévio das contas presidenciais de 2017;

(...)

9.3. firmar o entendimento no sentido de que, considerando o disposto no art. 167, inciso II, da Constituição da República, do art. 113 do ADCT, assim como a regulamentação prevista nos arts. 14 a 16 da Lei Complementar 101/2000, as leis e demais normativos que benefícios tributários e outros que tenham o potencial de impactar as metas fiscais somente podem ser aplicadas se forem satisfeitas as condicionantes constitucionais e legais mencionadas;

(...)

9.5. encaminhar cópia da presente deliberação às Mesas Diretoras da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para subsídio ao desempenho das atividades legislativas, tendo em vista as seguintes conclusões:

(...)

9.5.3. a manutenção da atual dinâmica de expansão das renúncias tributárias, mediante inovações ou alterações legislativas desacompanhadas de adequada estimativa do impacto orçamentário-financeiro nas finanças da União e de medidas mitigadoras destes impactos, constitui fator crítico para o alcance dos objetivos da trajetória de recondução das renúncias ao limite fixado pelo art. 21 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019, acarretando riscos significativos para a sustentabilidade fiscal do país; (grifou-se)

Nesse mesmo sentido, cabe transcrever a deliberação consubstanciada no Acórdão 1.907/2019-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Raimundo Carreiro, acerca de procedimentos a serem adotados no caso de medidas legislativas aprovadas sem observância do disposto no art. 112 da Lei 13.473/2017 (LDO 2018), nos arts. 15, 16 e 17, da LRF, no art. 113 do ADCT e no art. 167 da Constituição Federal, ou seja, que geram obrigações para a União sem a devida adequação aos requisitos previstos em normas orçamentárias e financeiras:

9.1. responder ao consulente que medidas legislativas que forem aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente, especialmente o art. 167 da Constituição Federal, o art. 113 do ADCT, os arts. 15, 16 e 17 da LRF, e os dispositivos pertinentes da LDO em vigor, somente podem ser aplicadas se forem satisfeitos os requisitos previstos na citada legislação; (grifou-se)

É relevante anotar que essas deliberações foram fundamentadas nas atribuições e responsabilidades desta Corte de Contas, especialmente quanto à fiscalização orçamentária e

financeira da União, sob a ótica da legalidade, legitimidade e economicidade, e conforme expresso nos arts. 70 e 71 da Constituição. Além disso, deve-se salientar a competência atribuída ao TCU de zelar pelo cumprimento da LRF, consoante o art. 59 da LRF.

Ressalta-se, também, que, no contexto atual de restrição fiscal experimentado pelo país, o impacto nas contas públicas de instituições e prorrogações de benefícios tributários tem preocupado o legislador. Com efeito, nas últimas LDOs aprovadas pelo Parlamento, constaram dispositivos que exigem, no âmbito das proposições legislativas, cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos, para concessão, renovação ou ampliação dos benefícios tributários, conforme, por exemplo, disposto no inciso I do art. 137 da LDO 2021.

Ademais, por meio do art. 4º da EC 109/2021, estabeleceu-se o encaminhamento de plano de redução gradual dos benefícios tributários, prevendo que o montante total renunciado não ultrapasse o patamar de 2% do PIB, em oito anos. Em cumprimento ao dispositivo, o Poder Executivo enviou o plano em apreço ao Congresso Nacional, em 15/9/2021, por meio do PL 3.203/2021. Registre-se que a análise das proposições do Plano está contida no item 4.1.2.9.1 deste Relatório.

Ante todo o exposto e considerando a jurisprudência consolidada do TCU sobre a aplicação da legislação referente ao assunto, conclui-se que as considerações da Secretaria-Geral da Presidência da República relativamente à prorrogação do benefício de desoneração da folha de salários, prevista na Lei 14.288/2021, não foram suficientes para afastar a constatação de descumprimento dos preceitos legais requeridos para concessão da renúncia fiscal em questão.

b) Consulta do Senado ao TCU e Parecer 42/2021 da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Nessa parte, a Secretaria-Geral evocou a deliberação contida no Acórdão 2.692/2021-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Aroldo Cedraz, referente a consulta formulada pelo Presidente do Senado Federal, Senador Rodrigo Pacheco, que tratou de questionamento sobre a aplicabilidade do inciso I do art. 14 da LRF. A orientação firmada pelo Tribunal foi no sentido de que eventual renúncia tributária contemplada na estimativa de receita da Lei Orçamentária Anual não exige medidas compensatórias.

E, ainda, citou o Parecer (CN) 42/2021, da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO), relativo ao Projeto de Lei 19, de 2021-CN, que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2022, sob a relatoria-geral do Deputado Hugo Leal, no âmbito do qual estaria incluída a estimativa da renúncia tributária em análise no Orçamento daquele ano, em atendimento ao art. 113 da ADCT. A Comissão teria reconhecido o efeito superavitário da medida e, portanto, não haveria que se falar em medidas de compensação, “posto que não há renúncia a ser considerada”.

A alegação exposta, todavia, não tem como prosperar. O Acórdão 2.692/2021-TCU-Plenário apenas esclarece que, caso a eventual renúncia tributária esteja contemplada na estimativa de receita orçamentária, não se exigem medidas compensatórias para sua instituição. Entretanto, conforme já consignado, não se observou, no âmbito da tramitação do PL 2.541/2021, que originou o benefício fiscal em análise, a demonstração da requerida estimativa da renúncia de receita na proposta orçamentária para 2022, bem como de que a medida não afetaria as metas fiscais, em descumprimento ao inciso I do art. 14 da LRF e ao art. 126, *caput* e inciso I, alínea “a”, da LDO 2021.

Em relação ao referenciado Parecer da CMO, entende-se que o argumento de que o “efeito superavitário da medida” suplantaria eventual necessidade de medidas fiscais compensatórias não pode ser aceito, uma vez que a legislação aplicável às renúncias de receitas não prevê que eventual efeito superavitário seja motivo para a dispensa daquelas medidas.

c) Do processo de sanção do PL 2541/2021

Apresentou-se, de início, todo o processo de sanção do Projeto de Lei em comento, com a manifestação dos órgãos governamentais envolvidos, após o seu encaminhamento pelo Presidente do Senado Federal, em 16/12/2021, para o juízo de constitucionalidade e interesse público do Presidente da República.

Aquela Secretaria-Geral ressaltou que o PL 2541/2021 foi submetido à análise jurídica da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Secretaria-Geral da Presidência da República (SAJ) para verificação da existência ou não de vício constitucional. Ademais, informou que não houve sugestão de veto por interesse público capitaneado pela Subchefia de Análise Governamental (SAG), órgão competente para tanto na estrutura da Casa Civil. Assim, o exame do PL 2541/2021 foi realizado pela SAJ sob o ponto de vista da constitucionalidade.

Os argumentos apresentados tentam demonstrar, em resumo, que a análise jurídica feita pela SAJ no processo de sanção de projeto de lei se limitou aos preceitos constitucionais. Entretanto, entende-se que a proposição deveria ter sido examinada também pela ótica da legislação aplicável à gestão fiscal e às finanças públicas, o que, frisa-se, já ocorre por ocasião de vetos opostos pelo Chefe do Poder Executivo sobre matérias correlatas. Ao se analisar o teor do Projeto por essa ótica, cabe ressaltar que não houve atendimento aos ditames prescritos na LRF, que, com o amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

d) Da natureza jurídica do veto e das balizas para sua análise jurídica

A Secretaria-Geral mencionou que o art. 66 da Constituição estabelece o rito e os parâmetros para sanção e veto de projeto de lei, informando que o veto possui, portanto, natureza política e jurídica. Também consignou que o STF já se manifestou indicando que o veto do ato normativo é produto da vontade conjugada entre Poder Executivo e Poder Legislativo.

Expôs que a SAJ realizou a análise da constitucionalidade do PL 2541/2021 com fins de fundamentação da decisão que foi tomada pelo Presidente da República. E complementou:

não cabe a esta SAJ e, em última instância ao Presidente da República, no ato da sanção do projeto de lei, analisar a compatibilidade da nova norma com a estrutura normativa vigente. Essa análise de compatibilidade é feita à luz da Constituição e demais normas de sua estatuta. Assim, a Lei de Responsabilidade Fiscal, sem discutir sua importância e relevância no ordenamento jurídico brasileiro, não serviu, como de fato não serve, como parâmetro para aferição da constitucionalidade da norma em fase de sanção presidencial.

Alegou que, dentre as diversas manifestações requeridas, tanto a AGU quanto a PGFN apontaram a necessidade de cumprimento do art. 113 do ADCT (obrigatoriedade de que toda proposta legislativa seja acompanhada de estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro quando criar ou alterar despesa obrigatória ou renúncia de receita). Não obstante, afirmou que o Parecer (CN) 42/2021, da CMO, teria estimado a medida de desoneração da folha de pagamentos e citado o resultado superavitário da medida.

Desse modo, haveria a confirmação do cumprimento do art. 113 do ADCT, o que comprovaria a inexistência de óbice constitucional à sanção da medida por parte do Presidente da República.

Assim como já analisado na parte anterior, esses argumentos não devem ser aceitos, uma vez que o veto baseou-se apenas em pressupostos constitucionais, o que não parece suficiente para justificar a inobservância das condicionantes legais para concessão de renúncias tributárias, contidas tanto LRF, quanto na LDO 2021, as quais são amparadas no Capítulo II do Título VI da Constituição.

e) Do efeito superavitário da medida

Nessa última parte, foi enfatizado o caráter positivo que a desoneração teria ocasionado nas contas públicas, citando que, “além da estimativa positiva realizada pelo Congresso Nacional nos trabalhos da aprovação da lei orçamentária, foi amplamente noticiado que a arrecadação federal do mês de janeiro de 2022 teve um aumento 18,3%, o melhor resultado desde 1995”. Esses argumentos confirmariam que “a desoneração da folha não é, como nunca foi, um problema de redução de receitas federais”.

A Secretaria-Geral informou também que o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre de 2022 atestou que “as atuais projeções das receitas primárias federais previstas para o corrente ano indicam um aumento, no valor de R\$ 87.492,9 milhões, em relação à previsão constante da Lei Orçamentária Anual”, enquanto a estimativa de arrecadação líquida para o RGPS mostrou acréscimo de R\$27.933,6 milhões. Assim, a Secretaria-Geral concluiu que “a medida é positiva, tanto da perspectiva econômica, quanto sob a ótica jurídica-constitucional”.

Observa-se que tais alegações procuram demonstrar os benefícios econômicos e sociais advindos da renúncia fiscal em apreço. No entanto, se revelam inadequadas. Ocorre que a questão sob análise diz respeito aos aspectos da responsabilidade fiscal, ou seja, pretende-se responder se foram atendidos os dispositivos constitucionais e legais requeridos para a prorrogação do benefício.

Registre-se que o TCU já realizou trabalhos com vistas a verificar as medidas adotadas pelo governo federal referentes à avaliação dos resultados de algumas renúncias de receitas, como por exemplo no âmbito do Acompanhamento das Renúncias de Receitas e Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado - exercício de 2019 (TC 031.445/2019-5, de relatoria do ministro Bruno Dantas). Mais recentemente, por meio do § 4º do art. 4º da EC 109/2021, previu-se a elaboração de Lei Complementar com vistas a estabelecer, em resumo, critérios, metas e procedimentos para concessão não apenas de benefícios tributários, mas também financeiros e creditícios.

Comentários da Secretaria-Executiva da Casa Civil da Presidência da República e respectiva análise

Por meio do Ofício 1027/2022/SE/CC/CC/PR (peça 27 do TC 000.560/2022-7), a Secretaria-Executiva da Casa Civil da Presidência da República apresentou esclarecimentos conforme a Nota SAJ 32/2022/Saeco/SAJ/SG/PR (peça 31 do TC 000.560/2022-7), a Nota SAG 24/2022/Safin/SAG (peça 28 do TC 000.560/2022-7) e a Nota Técnica 65/2021/Safin/SAG (peça 55 do TC 000.560/2022-7). Como a referida Nota SAJ 32/2022/Saeco/SAJ/SG/PR já foi abordada na parte “a” anterior, esta análise se concentra nos argumentos apresentados nas outras duas Notas.

A SAG informou, conforme a Nota SAG 24/2022/Safin/SAG, que todos os atos normativos submetidos à apreciação do Presidente da República são avaliados pela Subchefia, “sob o prisma do mérito da proposição, isto é, com respeito à sua conveniência, oportunidade e compatibilidade com as diretrizes governamentais”.

Em relação aos atos que envolvam receitas públicas, citou que a Subchefia analisa as informações “fornecidas pelas Pastas responsáveis, revistas e complementadas pelo Ministério da Economia, com foco principal nas disposições contidas no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT); no art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF); e na Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente”, com vistas a agregar elementos que sejam considerados quando do encaminhamento da matéria para deliberação do Chefe do Executivo.

Em relação ao exame do PL 2541/2021, as análises daquela Subchefia encontram-se na Nota Técnica 65/2021/Safin/SAG, pela qual se afirma que as questões de constitucionalidade, legalidade e adequação formal deveriam ser objeto de análise da SAJ, com base no art. 22 do Decreto 9.982/2019. Quanto à análise do mérito, aquela SAG entendeu que “os argumentos apresentados pelo Ministério da Economia são contundentes”, devendo, portanto, ser observado o que dispõem a LRF, a LDO e o ADCT.

Em prosseguimento, constou da Nota que, pelas avaliações *ex-post* já realizadas, “não há evidências robustas de efeitos reais positivos da desoneração”, destacando que o teor do retromencionado subitem 9.2.2 do Acórdão 2.198/2020-TCU-Plenário é bastante explícito sobre a obrigação do Presidente da República de usar o poder de veto que lhe pertence para preservar a responsabilidade fiscal.

A SAG apresentou, ainda, avaliação sobre o cumprimento, por parte do texto do Projeto de Lei, dos dispositivos constitucionais e legais referentes à responsabilidade fiscal. Entre as normas que não estariam sendo atendidas, apontaram-se os incisos I e II do art. 14 da LRF, além de diversos artigos da LDO 2022 (Lei 14.194, de 20/8/2021). Assim, afirmou que, salvo entendimento diverso da SAJ, “a proposta de prorrogação de desoneração enfrenta obstáculos importantes” e que, se prevalecesse a tese jurídica de necessidade de compensação equivalente, a avaliação técnica tornaria “sensível e delicada” a aprovação. No entanto, reconheceu também que a decisão sobre a questão trazia “componente de avaliação política que transcende a análise técnica pura e fria”.

Analisando essas alegações, fica evidente a discordância entre os posicionamentos constantes das citadas Notas elaboradas pela SAJ (Nota SAJ 32/2022/Saeco/SAJ/SG/PR) e pela SAG (Nota Técnica 65/2021/Safin/SAG).

Assim, a SAG expressou seu entendimento de que havia claros indícios de desconformidade legal em relação ao disposto no Projeto de Lei em apreço e que caberia à SAJ a análise jurídica do assunto. Por outro lado, essa SAJ afirmou que caberia a ela somente o exame da constitucionalidade da matéria, ou seja, sem verificar a compatibilidade com a norma legal vigente, inclusive no que respeita à LRF.

Conclusão

Nos termos do art. 228 do Regimento Interno desta Corte, o Relatório sobre as Contas do Presidente da República deve contemplar informações sobre o cumprimento dos parâmetros estabelecidos pela LRF e legislação correlata. Por sua vez, o respectivo Parecer Prévio deve concluir sobre a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal e das normas aplicáveis à execução orçamentária da União e às demais operações realizadas com recursos públicos federais.

Por todo o exposto, ficou evidente a inobservância, por parte do Poder Executivo, de exigências constitucionais e legais para criação ou prorrogação de renúncias tributárias durante o exercício de 2021, uma vez que, conforme demonstrado no quadro inicial deste tópico, em três leis (Leis 14.126/2021, 14.257/2021 e 14.288/2021) e uma Portaria (Portaria-ME 15.224/2021) não foram atendidos os comandos do art. 14 da LRF, em cinco normas (Leis 14.126/2021, 14.257/2021 e 14.288/2021, além das MPs 1.034/2021 e 1.094/2021) não foram atendidos os comandos da LDO 2021 e, finalmente, na Lei 14.126/2021 não se cumpriu o art. 113 do ADCT.

No que concerne às Leis 14.126/2021 e 14.288/2021, o Poder Executivo sancionou projetos originários do Poder Legislativo que concederam ou prorrogaram incentivos fiscais sem que houvesse a demonstração do cumprimento de todas as supramencionadas exigências. Quanto à Lei 14.288/2021, que prorrogou o prazo do benefício de desoneração da folha de salários até 31/12/2023, cabe destacar a sua elevada materialidade, estimada em R\$ 8,6 bilhões e R\$ 9,5 bilhões para 2022 e 2023, respectivamente, bem como que a respectiva sanção desconsiderou o teor dos pareceres das áreas técnica e jurídica do ME, contrários à renovação da renúncia em apreço.

Acerca das renúncias concedidas sem o cumprimento integral dos requisitos constitucionais e legais, em treze normativos não se identificou também o atendimento desses requisitos, por parte do Poder Executivo, no momento de implementação dos benefícios. Frise-se que esse atendimento é indispensável para conferir eficácia às normas aprovadas, conforme estabelecido no § 2º do art. 14 da LRF, em deliberações emitidas por meio dos Acórdãos 1.907/2019-TCU-Plenário, 62/2020-TCU-Plenário, 2.198/2020-TCU-Plenário e 1.840/2019-TCU-

Plenário, bem como em alerta e recomendação do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2019.

Em que pese a complexidade da legislação que trata da conformidade fiscal das renúncias de receitas, bem como não ter sido detectado o descumprimento das exigências constitucionais e legais para instituição de benefícios fiscais, por parte do Poder Executivo, no Parecer Prévio das Contas do Presidente da República de 2020, há que se considerar a recorrência dos achados ora relatados em múltiplas ações de controle externo, bem como em outros Pareceres Prévios sobre as Contas do Presidente da República, no caso referentes a 2016, 2017, 2018 e 2019. Assim, observa-se o cumprimento apenas parcial das deliberações do TCU sobre o tema. Nesse sentido, faz-se necessário o registro da repetição das irregularidades e, por conseguinte, a emissão de novo alerta.

Ademais, em que pese tais exigências serem requisitos prévios para a exequibilidade de normas veiculadoras de renúncias tributárias, o Poder Executivo sequer adotou providências saneadoras posteriores, de modo a conferir a devida adequação orçamentária e financeira dessas medidas, em conformidade com a legislação pertinente, bem como em atenção ao disposto no item 9.1 do Acórdão 1.907/2019-TCU-Plenário (relatoria ministro Raimundo Carreiro), segundo o qual:

(...) medidas legislativas que forem aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente, especialmente o art. 167 da Constituição Federal, o art. 113 do ADCT, os arts. 15, 16 e 17 da LRF, e os dispositivos pertinentes da LDO em vigor, somente podem ser aplicadas se forem satisfeitos os requisitos previstos na citada legislação;

Por fim, não obstante as deliberações exaradas nos subitens 9.2 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário, 9.2.2 do Acórdão 2.937/2018-TCU-Plenário, 9.5.1 do Acórdão 2.198/2020-TCU-Plenário e 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão 2.692/2021-TCU-Plenário, remanesce a prática do Congresso Nacional de propor legislações e respectivas emendas, além de aprovar medidas provisórias, sem demonstração do atendimento aos requisitos exigidos pelos arts. 113 do ADCT e 14 da LRF, bem como pelos dispositivos das LDOs em vigor. Entretanto, considerando que o Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República compreende o exame da gestão exclusivamente de responsabilidade do Poder Executivo, não se propõe deliberação endereçada ao Poder Legislativo.

Nesse contexto, considerando haver indícios de vícios no processo legislativo referente às normas que instituíram renúncias tributárias no exercício de 2021 sem o cumprimento integral dos requisitos constitucionais e legais, propor-se-á no âmbito do acompanhamento objeto do TC 043.192/2021-1 deliberação no sentido de encaminhar elementos à PGR, autoridade legitimada nos termos do art. 103, inciso VI, da Constituição, para avaliação quanto à conveniência e à oportunidade de atuar na via do controle concentrado de constitucionalidade.

IRREGULARIDADE

Inobservância de requisitos exigidos pelos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF) e 125 a 129 e 137 da Lei 14.116/2020, alterada pela Lei 14.143/2021 (LDO 2021) para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, conduta incorrida também em exercícios anteriores, em face da ausência, no momento da edição da Lei 14.257/2021, das Medidas Provisórias 1.034/2021 e 1.094/2021, da Portaria-ME 15.224/2021, da sanção das Leis 14.126/2021 e Lei 14.288/2021, bem como da implementação pelo Poder Executivo dos respectivos benefícios, de: projeção do impacto orçamentário-financeiro; atendimento ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias; consideração da renúncia na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetação das metas dos resultados fiscais ou, alternativamente, apresentação de medidas de compensação; fixação de vigência máxima de cinco anos; indicação do órgão

IRREGULARIDADE

responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação do benefício.

ALERTA

Alertar o Poder Executivo acerca das irregularidades reiteradas na concessão ou ampliação de benefícios tributários que importaram em renúncia de receita, em descumprimento às disposições dos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF) e 125 a 129 e 137, da Lei 14.116/2020, alterada pela Lei 14.143/2021 (LDO 2021) uma vez que, no momento da edição da Lei 14.257/2021, das Medidas Provisórias 1.034/2021 e 1.094/2021, da Portaria-ME 15.224/2021, da sanção das Leis 14.126/2021 e Lei 14.288/2021, bem como da implementação pelo Poder Executivo dos benefícios, não foram observados integralmente os respectivos requisitos constitucionais e legais necessários para conferir eficácia às normas aprovadas, como: projeção do impacto orçamentário-financeiro; atendimento ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias; consideração da renúncia na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetação das metas dos resultados fiscais ou, alternativamente, apresentação de medidas de compensação; fixação de vigência máxima de cinco anos; indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação do benefício.

4.1.2.9.1 Plano de Revisão de Benefícios Tributários

O art. 4º da Emenda Constitucional 109/2021 estabeleceu que o Presidente da República deveria encaminhar ao Congresso Nacional, em até seis meses após a promulgação da referida EC, ou seja, até 16/9/2021, plano de redução de incentivos e benefícios tributários com vistas à eliminação de, pelo menos, 10% ao ano dessas renúncias fiscais em relação aos volumes vigentes, de modo que, no prazo de até oito anos, os benefícios totais não ultrapassem o percentual de 2% do PIB, conforme dispositivo transcrito a seguir:

Art. 4º O Presidente da República deve encaminhar ao Congresso Nacional, em até 6 (seis) meses após a promulgação desta Emenda Constitucional, plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária, acompanhado das correspondentes proposições legislativas e das estimativas dos respectivos impactos orçamentários e financeiros.

§ 1º As proposições legislativas a que se refere o caput devem propiciar, em conjunto, redução do montante total dos incentivos e benefícios referidos no caput deste artigo:

I - para o exercício em que forem encaminhadas, de pelo menos 10% (dez por cento), em termos anualizados, em relação aos incentivos e benefícios vigentes por ocasião da promulgação desta Emenda Constitucional;

II - de modo que esse montante, no prazo de até 8 (oito) anos, não ultrapasse 2% (dois por cento) do produto interno bruto.

§ 2º O disposto no caput deste artigo, bem como o atingimento das metas estabelecidas no § 1º deste artigo, não se aplica aos incentivos e benefícios:

I - estabelecidos com fundamento na alínea "d" do inciso III do caput e no parágrafo único do art. 146 da Constituição Federal;

II - concedidos a entidades sem fins lucrativos com fundamento na alínea "c" do inciso VI do caput do art. 150 e no § 7º do art. 195 da Constituição Federal;

III - concedidos aos programas de que trata a alínea "c" do inciso I do caput do art. 159 da Constituição Federal;

IV - relativos ao regime especial estabelecido nos termos do art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e às áreas de livre comércio e zonas francas estabelecidas na forma da lei;

V - relacionados aos produtos que compõem a cesta básica; e

VI - concedidos aos programas estabelecidos em lei destinados à concessão de bolsas de estudo integrais e parciais para estudantes de cursos superiores em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos.

§ 3º Para efeitos deste artigo, considera-se incentivo ou benefício de natureza tributária aquele assim definido na mais recente publicação do demonstrativo a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição Federal.

§ 4º Lei complementar tratará de:

I - critérios objetivos, metas de desempenho e procedimentos para a concessão e a alteração de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira ou creditícia para pessoas jurídicas do qual decorra diminuição de receita ou aumento de despesa;

II - regras para a avaliação periódica obrigatória dos impactos econômico-sociais dos incentivos ou benefícios de que trata o inciso I deste parágrafo, com divulgação irrestrita dos respectivos resultados;

III - redução gradual de incentivos fiscais federais de natureza tributária, sem prejuízo do plano emergencial de que trata o caput deste artigo.

Cabe consignar, inicialmente, que com base no § 2º do art. 4º da EC 109/2021, o plano deveria preservar os incentivos relativos às micro e pequenas empresas (inciso I), aos programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (inciso III), às áreas de livre comércio e à Zona Franca de Manaus (inciso IV), aos produtos que compõem a cesta básica (inciso V), às bolsas de estudantes (inciso VI), e às imunidades a entidades sem fins lucrativos e beneficentes de assistência social (inciso II). Assim, esses benefícios e incentivos não devem ser considerados na redução inicial de 10% e nem no atingimento do percentual máximo de 2% dos gastos tributários em relação ao PIB, no prazo de até oito anos.

Com efeito, em consonância com o referido art. 4º da EC 109/2021, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei (PL) 3.203/2021, de 15/9/2021, dispondo sobre o “plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária e o encerramento de benefícios fiscais”. Saliente-se que, conforme o art. 2º do Projeto, foi proposta a revogação dos seguintes dispositivos e benefícios fiscais, em resumo:

- a) dedução de 70% do imposto de renda sobre as remessas na aquisição de obras estrangeiras (art. 3º e art. 3º-A da Lei 8.685/1993);
- b) crédito presumido do PIS/Pasep e da Cofins para pessoas jurídicas que procedam à industrialização ou importação de medicamentos (art. 3º da Lei 10.147/2000);
- c) isenção da Cofins das sobre as receitas auferidas pelos estaleiros navais brasileiros nas atividades de construção e outras (Medida Provisória 2.158-35/2001);
- d) redução a zero das alíquotas do PIS/Pasep e da Cofins incidentes sobre a receita bruta decorrente da venda de gás natural canalizado, destinado à produção de energia elétrica (Lei 10.312/2001);
- e) redução a zero do PIS/Pasep na importação e venda de produtos químicos e farmacêuticos, produtos destinados ao uso em hospitais e outros (§ 3º do art. 2º da Lei 10.637/2002);
- f) redução a zero da Cofins na importação e venda de produtos químicos e farmacêuticos, sobre produtos destinados ao uso em hospitais e outros, além de redução a zero do PIS/Pasep e da Cofins aplicáveis à pessoa jurídica encomendante, no caso de industrialização por encomenda, decorrente da venda dos produtos farmacêuticos, de

perfumaria e outros (§ 3º do art. 2º e inciso II do parágrafo único do art. 25 da Lei 10.833/2003);

- g) redução a zero do PIS/Pasep-importação e da Cofins-Importação incidentes sobre produtos químicos e farmacêuticos, produtos destinados ao uso em hospitais e outros, além da redução a zero do PIS/Pasep e da Cofins incidentes sobre a receita bruta decorrente da venda, no mercado interno, de materiais e equipamentos, destinados ao emprego na construção e reparo de embarcações e de gás natural destinado ao consumo em unidades termelétricas (§ 11 e incisos I e IX do § 12 do art. 8º, e inciso X, caput, do art. 28 da Lei 10.865/2004); e
- h) redução de alíquotas do PIS/Pasep e da Cofins incidentes sobre a receita bruta decorrente da venda de gás natural canalizado, destinado à produção de energia elétrica pelas usinas integrantes do Programa Prioritário de Termoeletricidade (art. 51 da Lei 12.431/2011).

Ademais, o art. 3º do referido PL fixou o limite global de R\$ 469 milhões para as renúncias referentes à isenção do imposto de importação de peças e componentes não produzidos nacionalmente, destinados à industrialização de produtos automotivos (art. 21-A da Lei 13.755/2018).

Segundo a Exposição de Motivos EM 248/2021 ME que acompanhou o PL 3.203/2021 (peça 9, p. 3-4, do TC 043.192/2021-1), com vistas a alcançar o montante da redução exigido pelo inciso I do art. 4º da EC 109/2021 (10%, em termos anualizados, em relação aos incentivos e benefícios vigentes por ocasião da promulgação da Emenda), também foi proposto no plano: i) revogar o benefício da redução de 70% no IRRF sobre as remessas na aquisição de obras estrangeiras (arts. 3º e 3º-A da Lei 8.685/1993); ii) reduzir o valor de estimativas de renúncias decorrentes do benefício de redução do IPI na importação de autopeças (arts. 20 a 26 da Lei 13.755/2018) dos atuais R\$ 667 milhões para R\$ 469 milhões.

Além dessas medidas previstas, consoante a citada Exposição de Motivos, o plano de redução prevê, embora não no texto encaminhado por não se tratar de revogação expressa, que “diversos benefícios fiscais que possuem prazo determinado não sejam prorrogados ao final do prazo de suas vigências. Dessa forma, não seriam prorrogados sete benefícios que findam em 2022, quatro que findam em 2023, oito que findam em 2024 e um que tem o prazo final previsto para 2025” (peça 9, p. 3, do TC 043.192/2021-1).

Constou ainda da EM 248/2021 ME que (peça 9, p. 3, do TC 043.192/2021-1):

o Plano propõe revogar em 01 de janeiro de 2022 os diversos benefícios fiscais cuja revogação já consta do texto do Projeto de Lei nº 2.337, de 2021 (Reforma do Imposto sobre a Renda), aprovado pelo plenário da Câmara dos Deputados em sessões nos dias 01 e 02 de setembro de 2021, e encaminhado para continuidade de tramitação perante o Senado Federal.

E, por fim, foram estimados os impactos orçamentários e financeiros totais decorrentes das revogações de benefícios fiscais propostas no plano no montante de R\$ 22,4 bilhões até 2026, com base na tabela reproduzida a seguir:

Revogação dos Benefícios Propostos no Plano de Redução dos Incentivos e Benefícios Tributários
R\$ milhões

Ano	Revogação dos Benefícios aprovada no PL 2.337/2021	Revogação de Benefícios com prazo determinado + outras revogações	Total
2022	15.287	495	15.782
2023		1.063	
2024		1.435	
2025		94	

2026		4.040	
2027			
2028			
2029			
Total	15.287	7.128	22.415

Fonte: EM 248/2021 ME.

Em anexo ao PL 3.203/2021 e à EM 248/2021 ME, encaminhou-se o documento denominado “Plano de Redução Gradual de Incentivos e Benefícios Federais de Natureza Tributária” (peça 9, p. 5-20, do TC 043.192/2021-1), elaborado pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), no âmbito do qual foram especificados os benefícios a serem revogados ou não prorrogados. Além disso, constou do documento análise do conteúdo do disposto no art. 4º da EC 109/2021 para fixação das metas de redução desses benefícios e respectivas medidas propostas, com base no Parecer 00055/2021/Decor/CGU/AGU, de 13/9/2021, do Departamento de Coordenação e Orientação dos Órgãos Jurídicos da Consultoria-Geral da União da Advocacia-Geral da União.

A análise apresentada acerca do referido dispositivo constitucional traz o entendimento de que, para fins de fixação das metas em apreço, não deveriam ser computados aqueles benefícios e incentivos fiscais tributários mencionados no § 2º do art. 4 da EC 109/2021, os quais, considerando o Demonstrativo de Gastos Tributários de 2021, apresentariam os seguintes impactos orçamentários:

Benefícios e Incentivos Tributários Excluídos do Plano de Redução

	R\$ milhões
Gasto Tributário	Valor DGT 2021
Desoneração Cesta Básica	15.967
Entidades Sem Fins Lucrativos	29.239
Fundos Constitucionais	1.100
Prouni	2.692
MEI + Simples Nacional	77.452
Áreas de Livre Comércio e Zona Franca de Manaus	24.032
Total	150.482

Fonte: Plano de Redução Gradual de Incentivos e Benefícios Federais de Natureza Tributária, elaborado pela RFB.

Assim, a RFB salientou que, ao se excluir esse valor (R\$ 150,5 bilhões) da soma de todos os benefícios federais de natureza tributária (R\$ 307,9 bilhões), o montante dos gastos tributários a ser considerado no plano de redução gradual reduziria para R\$ 157,4 bilhões, ou 2,06% do PIB.

Por conseguinte, aquela secretaria concluiu que (peça 9, p. 8, do TC 043.192/2021-1):

para se chegar à meta de 2% ao final de 8 anos, seria necessário reduzir em aproximadamente 0,06% do PIB ou, no mínimo, R\$ 4,21 bilhões, os benefícios tributários constantes do DGT - Demonstrativo de Gastos Tributários. Ademais, o inciso I do artigo 4º da Emenda Constitucional 109, de 2021, estabelece que no primeiro ano devem ser reduzidos benefícios tributários que representem, no mínimo, 10% do montante, fora as exceções, o que corresponde a R\$ 15,75 bilhões.

Quanto às providências adotadas pelo Poder Executivo, observou-se, inicialmente, que se cumpriu prazo de seis meses após a promulgação da EC 109/2021, para o envio do plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária, também denominados gastos tributários, acompanhado da respectiva proposição legislativa, em obediência ao art. 4º daquela EC.

Com vistas a verificar se foram obedecidas as metas de redução do montante total desses incentivos e benefícios, previstas no § 1º do art. 4º em comento, cabe analisar, em primeiro lugar, o argumento apresentado no mencionado “Plano de Redução Gradual de Incentivos e Benefícios Federais de Natureza Tributária” de que devem ser excluídos do supramencionado montante aqueles gastos tributários especificados no § 2º do art. 4º da EC 109/2021. Conforme esse entendimento, a base de cálculo desses incentivos a ser considerada naquele plano de redução corresponderia a R\$ 157,45 bilhões, ou 2,06% do PIB, ao invés de R\$ 307,9 bilhões, que engloba todos os gastos tributários federais, conforme dados do DGT 2021.

Nesse sentido, importa destacar que a questão que sobressai na interpretação do referido art. 4º diz respeito à base de cálculo a ser utilizada para definir o montante da redução em apreço. Em outros termos, se os gastos tributários ressalvados do plano (§ 2º) devem ser considerados no montante total dos incentivos e benefícios referidos no *caput* e no § 1º daquele dispositivo constitucional.

Cabe salientar que, se adotado o entendimento no sentido de se considerar, também, na base de cálculo do limite de 2% do montante das renúncias tributárias em relação ao PIB, esses gastos tributários excluídos do plano de revisão, que representavam 1,96% do PIB pelos dados do DGT 2021, praticamente todas as demais desonerações tributárias em vigor, correspondentes a 2,06% do PIB, deveriam ser eliminadas, independentemente da avaliação sobre a efetividade de seus objetivos. Dentre essas desonerações, encontram-se as deduções do rendimento tributável, isenções não tributáveis do IRPF para deficientes, despesas com saúde e educação, renúncias na área da cultura, agricultura e agroindústria, entre outras.

Por outro lado, se a interpretação fosse diversa, ou seja, de não se considerar os gastos tributários mencionados no supramencionado § 2º na base de cálculo em questão, o resultado prático do comando constitucional seria praticamente nulo para fins de melhoria das contas públicas, tendo em vista que, conforme os cálculos apresentados pela RFB, para se chegar à meta de 2% do PIB, bastaria reduzir os outros incentivos fiscais, não especificados por aquele dispositivo, em aproximadamente 0,06% do PIB, ou R\$ 4,21 bilhões, segundo dados do DGT 2021.

Pelo exposto, conclui-se que a aplicação do disposto no art. 4º da EC 109/2021 necessita ser amplamente debatida no âmbito do Congresso Nacional por ocasião da apreciação do PL 3.203/2021. Assim, até que se ultime a tramitação legislativa da referida proposição, não se deve descartar, previamente, o entendimento sobre o dispositivo exposto pelo Poder Executivo no plano de redução apresentado e, conseqüentemente, o estabelecimento das metas de redução ali contidas. Até porque, consoante interpretação literal do comando expresso no § 2º do art. 4º da EC 109/2021, é cabível o entendimento de que os respectivos incentivos e benefícios especificados (excluídos) não integrariam (“não se aplica”) o conjunto daqueles objetos do plano em questão, previstos no *caput*, e nem seriam considerados para fins de atingimento das metas previstas no § 1º do dispositivo.

Cabe ressaltar, ainda, que, por meio do § 4º do art. 4º da EC 109/2021, foi prevista a edição de lei complementar com vistas a estabelecer critérios, metas e procedimentos para concessão de benefícios tributários, financeiros e creditícios. Previu-se, ainda, que a referida lei tratará de regras para avaliação periódica dos impactos econômicos desses incentivos tributários, com divulgação dos respectivos resultados, bem como de redução gradual dos incentivos, independentemente do plano emergencial abordado no *caput* do art. 4º em comento. Por fim, entende-se que a referida lei complementar poderá também ser utilizada com o intuito de proceder à regulamentação do sobredito art. 4º, no que diz respeito ao atingimento das metas de redução dos gastos tributários.

4.1.2.9.2. Transparência de Incentivos e Benefícios Tributários

Ao final do exercício de 2021, alterou-se o Código Tributário Nacional – CTN (Lei 5.172/1966) por meio da Lei Complementar 187/2021, que dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes e regula os procedimentos referentes à imunidade de contribuições à

seguridade social. Na oportunidade, incluiu-se nova exceção ao sigilo fiscal, consoante o inciso IV do § 3º do art. 198 do CTN, *in verbis*:

Art. 198. Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades.

(...)

§ 3º Não é vedada a divulgação de informações relativas a:

(...)

IV - incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica.

Essa alteração normativa, que afastou o sigilo fiscal anteriormente aplicado a benefícios tributários recebidos por pessoas jurídicas, veio ao encontro da necessidade de transparência das renúncias de receitas, aspecto crucial para o equilíbrio das finanças públicas. Registre-se que a transparência fiscal foi alavancada pela edição da LRF em 2000, cujo Capítulo IX é inteiramente dedicado à transparência, ao controle e à fiscalização da gestão fiscal. Ademais, pela leitura do § 1º do art. 1º da LRF, observa-se a relevância da gestão fiscal transparente e planejada, inclusive no tocante às renúncias de receitas:

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (grifou-se)

Convém consignar que o marco regulatório da transparência na gestão pública tem assento constitucional no art. 37 da Carta Magna, bem como nos dispositivos do Capítulo II (Das Finanças Públicas). A importância da evidenciação das renúncias tributárias é contemplada no § 6º do art. 165, transcrito a seguir: “§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia”.

Com efeito, em ações de controle anteriores à Lei Complementar 187/2021, o TCU já havia identificado diversas deficiências na evidenciação de informações relativas às renúncias tributárias, notadamente por conta da alegada impossibilidade, por parte da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), de divulgação dessas informações em face do sigilo fiscal então vigente.

Entre os trabalhos do TCU nessa temática, citam-se o levantamento com o objetivo de conhecer e avaliar a estrutura de governança tributária, que ensejou o Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário (relatoria ministro Raimundo Carreiro), bem como a Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) para verificar a regularidade da concessão de renúncias tributárias relacionadas às áreas social e de desenvolvimento, que resultou no Acórdão 1.270/2018-TCU-Plenário, de relatoria do ministro José Mucio Monteiro. Na oportunidade, ressaltou-se a necessidade de os órgãos de controle e os órgãos responsáveis pelas políticas públicas financiadas por renúncias tributárias terem acesso junto à RFB às informações gerenciais e sobre os beneficiários, visto que o sigilo fiscal não poderia impedir o controle e a transparência dos gastos públicos.

No âmbito da FOC em comento, merece destaque também a auditoria que tratou da regularidade do usufruto da isenção de contribuição para a seguridade social das entidades beneficentes de assistência social, com atuação preponderante na área de Educação (Acórdão 822/2018-TCU-Plenário, também de relatoria do ministro José Mucio Monteiro). Nesse feito, foram solicitadas à RFB informações individualizadas sobre as instituições que usufruíram, nos exercícios de 2013 a 2017, do benefício tributário previsto no § 7º do art. 195 da Constituição. No entanto, a RFB, alegando sigilo fiscal, encaminhou somente dados agregados (TC 015.940/2017-9, peça 24), o que inviabilizou a conferência individualizada das entidades beneficiárias.

Posto isso, com vistas a obter informações a respeito das providências para cumprimento do novel inciso IV do § 3º do art. 198 do CTN, bem assim quanto aos impactos, riscos e benefícios decorrentes desse dispositivo para as atividades do Fisco, promoveu-se diligência junto à Secretaria-Executiva do Ministério da Economia (peça 16 do TC 000.560/2022-7). Os esclarecimentos foram prestados por meio da Nota Cetad/Copan 45/2022, do Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros – Cetad/RFB (peça 44 do TC 000.560/2022-7).

Na referida Nota, informou-se inicialmente que, para cumprir os objetivos de transparência da Lei Complementar 187/2021, alguns estudos precisam ser elaborados em relação às formas de divulgação de informações atinentes aos incentivos fiscais. Nesse sentido, a RFB ponderou que as renúncias de receitas, ao contrário da arrecadação, não são “contadas”, mas estimadas, e nem sempre traduzem o valor que seria arrecadado caso as renúncias não existissem. No referencial teórico adotado pela RFB, denominado Sistema Tributário de Referência (STR), a renúncia é calculada confrontando a situação atual dos contribuintes beneficiados em relação ao que seria esperado deles. Além disso, todas as metodologias da RFB foram elaboradas com base em dados agregados, de forma a permitir a aplicação de alíquotas médias, marginais ou efetivas ao conjunto de contribuintes.

A RFB alegou, ainda, que existe um “hiato de conhecimento” entre essas metodologias de estimação dos benefícios fiscais e as informações objetivas prestadas pelas pessoas físicas e jurídicas. Ademais, argumentou que, no caso dos tributos indiretos, o benefício pode ser repartido entre ofertantes e demandantes, sendo os ofertantes, normalmente, pessoas jurídicas. Assim, haveria “dificuldades práticas de se estimar o montante do benefício individualizado”.

Por fim, a RFB informou que as discussões sobre o tema “são transversais às diversas áreas da RFB, [e que] as primeiras avaliações são no sentido de se constituir grupo de trabalho específico com a finalidade de analisar e propor as providências para o cumprimento do artigo 198, inciso IV, do CTN”.

Sobre as alegações apresentadas, verifica-se que a RFB ainda não adotou medidas concretas com vistas a ampliar a transparência das renúncias fiscais que beneficiam pessoas jurídicas, nos termos do novo dispositivo do CTN inserido pela Lei Complementar 187/2021, sob a justificativa de que alguns estudos precisam ser realizados com vistas a decidir sobre as formas de divulgação dessas informações. De fato, a alteração normativa é deveras desafiadora e recente e exigirá uma série de atos preparatórios por parte do Fisco para que se alcance, a bom termo, a almejada transparência dos benefícios tributários.

Destarte, entende-se que a questão deve ser examinada novamente por ocasião do acompanhamento sistemático acerca da conformidade das renúncias de receitas do exercício de 2022, consoante disposto no art. 3º, inciso IV, alínea “b”, da Resolução-TCU 278/2016, c/c o item 9.5 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário (relatoria ministro Raimundo Carreiro), sem prejuízo das demais ações de controle do Tribunal na seara da administração tributária e das políticas públicas financiadas por incentivos ou benefícios de natureza tributária.

4.1.2.10. Requisitos para Instituição de Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado

O art. 17 da LRF define despesa obrigatória de caráter continuado (DOCC) como a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. Os requisitos para sua criação são definidos nos sete parágrafos do citado artigo.

O ponto essencial desses requisitos é que o normativo que estabelecer uma DOCC deve, ao mesmo tempo, indicar uma redução permanente de outra despesa ou um aumento permanente de receita, sendo que esse aumento de receita deve ser “proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição”. Além disso, deve haver estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício inicial de vigência da DOCC e nos dois subsequentes e demonstração da origem dos recursos para o seu custeio.

No âmbito do processo TC 031.445/2019-5, de relatoria do ministro Bruno Dantas, realizou-se, pela primeira vez, um acompanhamento sistemático e abrangente das DOCCs criadas em 2019. Um dos principais achados foi a dificuldade em se caracterizar uma despesa como obrigatória, em face de algumas sutilezas empregadas na redação dos respectivos atos normativos instituidores que acabam por afastar os rigores do art. 17 da LRF. Por exemplo, a norma sujeitar a execução da despesa criada com características de obrigatória à disponibilidade orçamentária ou não determinar a execução da despesa, apenas autorizá-la.

Outro relevante achado do TC 031.445/2019-5 diz respeito à inexistência de informações periódicas consolidadas sobre a criação de DOCCs, o que propiciou uma recomendação no item 9.1 do Acórdão 2.195/2020-TCU-Plenário para que o Ministério da Economia avaliasse a conveniência da publicação quadrimestral de um demonstrativo consolidando as DOCCs criadas no exercício.

O acompanhamento das DOCCs de 2020 foi realizado no processo TC 037.193/2020-1, de relatoria do ministro Walton Alencar Rodrigues, no qual se verificou que permaneceram as dificuldades na caracterização desse tipo de despesa e a ausência de informações consolidadas. Quanto à avaliação da conveniência e oportunidade da elaboração de quadro consolidado das despesas obrigatórias de caráter continuado, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) concordaram com o mérito e a relevância do tema, no entanto, ressaltaram que a elaboração do demonstrativo depende da regulamentação da governança do processo de criação e expansão de DOCCs e do aperfeiçoamento conceitual da regulamentação, tanto do conceito propriamente dessas despesas, quanto das formas de compensação a serem consideradas na criação ou expansão de DOCCs.

Diante desse quadro de patente fragilidade dos mecanismos de governança e gestão da geração de DOCCs no âmbito federal, fez-se a seguinte determinação no item 9.1 do Acórdão 333/2022-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Walton Alencar Rodrigues:

9.1. determinar ao Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, os arts. 16 e 17 da Lei Complementar 101/2000 e o art. 7º, § 3º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 120 dias, elaborem e encaminhem a este Tribunal plano de ação contendo medidas de cunho normativo e gerencial e respectivos agentes e unidades responsáveis por tais medidas, para que, em um prazo máximo de dois anos, seja viabilizada a elaboração semestral de um Demonstrativo Consolidado das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado, contendo informações sobre as DOCCs da União, criadas no exercício, oriundas de leis e de medidas provisórias provenientes de todos os Poderes e órgãos autônomos, bem como de atos administrativos, a que se referirem os respectivos dispositivos das Leis de Diretrizes Orçamentárias, informando os critérios utilizados para sua classificação, o aumento da despesa previsto no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes,

bem como as medidas de compensação adotadas, devendo haver tópico específico sobre as DOCCs de pessoal;

Com essa determinação, entende-se que se inicia o necessário processo de aprimoramento dos processos de trabalho afetos às DOCCs, propiciando transparência e avanços conceituais, com vistas a viabilizar, a médio prazo, a elaboração semestral de um Demonstrativo Consolidado das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado, contendo informações sobre as DOCCs da União. Cumpre ressaltar que, mesmo após a formatação do aludido plano e a consecução das ações que nele constarem, a expectativa é de que a evolução na qualidade das informações a serem divulgadas sobre a conformidade fiscal das DOCCs seja alcançada paulatinamente, conforme os demonstrativos forem sendo publicados e, concomitantemente, as deficiências apontadas forem sendo sanadas.

Quanto às informações obtidas sobre a criação de DOCCs em 2021, repetiu-se, grosso modo, o cenário verificado nos anos anteriores: foram apresentadas informações oriundas de vários órgãos sobre as proposições analisadas no âmbito de suas respectivas áreas de atuação. O exame técnico detalhado dos processos de criação de DOCCs no exercício de 2021 está sendo realizado no bojo do TC 043.192/2021-1, de relatoria do ministro Aroldo Cedraz. Numa visão geral, a Nota Informativa SEI 2499/2022/ME (peça 40 do TC 043.192/2021-1) consolidou a lista de processos tramitados na SOF e STN que versaram sobre DOCCs.

Por parte da STN, foram apresentadas informações de duas Coordenações: Coordenação-Geral de Operações Fiscais (CGFIS) e Coordenação-Geral de Planejamento e Riscos Fiscais (Copef). A Copef, no entanto, elencou sessenta processos nos quais se manifestou sobre potenciais renúncias de receitas. A CGFIS elencou quatro processos de DOCCs tramitados pelo sistema SEI, referentes a subvenções econômicas criadas ou prorrogadas em 2021 (duas portarias e duas leis), e duas Resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN), cujo trâmite não se realiza pelo SEI. Há informações de impacto fiscal e medidas de compensação em relação às portarias e resoluções.

As leis mencionadas são a Lei 14.166/2021 (Renegociação Extraordinária de Débitos no âmbito dos Fundos Constitucionais) e a Lei 14.275/2021 (Programa de Atendimento Emergencial à Agricultura Familiar). Essas leis sofreram vetos, que, posteriormente, foram rejeitados. A esse respeito, cumpre mencionar que o escopo do acompanhamento objeto do TC 043.192/2021-1 contempla questão específica destinada a analisar as possíveis providências de natureza administrativa e/ou judicial que o Poder Executivo entende ser cabíveis nos casos de rejeição de veto, por parte do Poder Legislativo, a dispositivos legais que instituam DOCCs sem a devida adequação orçamentária e financeira.

Por sua vez, a SOF apresentou informações do Departamento de Programas das Áreas Social e Especial (Depes), da Coordenação-Geral de Assuntos Macro-Orçamentários (CGMAC) e do Departamento de Programas das Áreas Econômica e Infraestrutura (Deinf). A CGMAC e o Deinf se manifestaram em relação à Lei 14.275/2021 e a CGMAC se manifestou também sobre a Lei 14.166/2021.

O Depes apresentou informações sobre três normas que criaram DOCCs em 2021. A Medida Provisória (MP) 1.070/2021, Habite Seguro – programa que subsidia a aquisição de casa própria para servidores da área de segurança, com impacto orçamentário em 2021 de R\$ 101 milhões, cuja medida de compensação apresentada foi a redução permanente de outras despesas do Fundo Nacional de Segurança Pública.

O Auxílio Brasil, programa que substituiu o Bolsa Família, foi criado pela MP 1.061/2021 (convertida na Lei 14.284/2021), teve impacto orçamentário previsto para 2021 da ordem de R\$ 9 bilhões, cujos recursos foram oriundos do cancelamento de despesas do Bolsa Família. Para os exercícios seguintes, a previsão de impacto foi de R\$ 38 bilhões para pagamento dos benefícios permanentes.

Por fim, o Depes elencou o Auxílio Inclusão, Lei 14.176/2021, cujo impacto previsto para 2021 foi de R\$ 11,5 milhões e para 2022, de R\$ 312,5 milhões. O Auxílio Inclusão consiste no pagamento de benefício mensal no valor de 50% do Benefício de Prestação Continuada (BPC) à pessoa com deficiência e beneficiária do BPC que ingressar no mercado de trabalho. A arquitetura do programa pressupõe que a economia gerada pela redução dos beneficiários do BPC compensará a despesa do Auxílio.

Ante o exposto, não obstante o processo específico TC 043.192/2021-1 ainda encontrar-se em andamento, cumpre informar que, entre os casos concretos já avaliados até o momento, não se detectou indício de descumprimento dos requisitos fiscais aplicáveis à espécie.

4.1.2.11. Ações de Recuperação de Créditos

O art. 58 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) estabelece que a prestação de contas do Chefe do Poder Executivo destacará as ações de recuperação de créditos tributários ou não tributários nas instâncias administrativa e judicial.

Os créditos tributários provêm de obrigação legal relativa a tributos – imposto, taxa, contribuição social, contribuição de melhoria, contribuição especial e empréstimo compulsório. Os não tributários são os demais créditos, todos constituídos por autoridade administrativa competente dos órgãos da União ou das autarquias e fundações públicas federais titulares do respectivo direito. Esgotado o prazo para pagamento da obrigação, inicia-se a cobrança administrativa no âmbito dos citados órgãos e entidades.

Não havendo pagamento, o órgão ou entidade de origem encaminha o crédito à correspondente procuradoria para fins de controle de legalidade e regularidade, apuração da liquidez, certeza e exigibilidade e eventual inscrição em Dívida Ativa para cobrança extrajudicial (conciliação prévia e protesto) ou judicial (ação de execução fiscal): à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) são encaminhados os créditos da União; à Procuradoria-Geral Federal (PGF), os créditos das autarquias e fundações públicas federais; e à Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC), os créditos do Banco Central do Brasil (Bacen).

A maior parte da análise da evolução da arrecadação e do estoque aqui realizada tem por base os dados extraídos da PCPR 2021, derivados dos sistemas de informações gerenciais próprios dos citados órgãos gestores. A análise da confiabilidade dos números do Siafi é feita no Capítulo 5 deste relatório, que trata da auditoria do Balanço Geral da União de 2021.

Conforme será detalhado, os sistemas gerenciais registraram no fechamento do exercício de 2021 o montante de R\$ 4.673,87 bilhões em créditos com potencial recebimento, inferiores em 5,2% ao montante registrado ao final do exercício de 2020. Equivalem a 53,8% do Produto Interno Bruto de 2021 (R\$ 8.679,5 bilhões), distribuindo-se como segue: R\$ 2.764,53 bilhões inscritos em Dívida Ativa, R\$ 1.707,36 bilhões com exigibilidade suspensa no âmbito de processos administrativos ou judiciais e R\$ 201,98 bilhões com exigibilidade suspensa em razão de parcelamento nas respectivas esferas.

As arrecadações de Dívida Ativa por PGFN, PGBC e PGF foram, respectivamente, de R\$ 24,66 bilhões, R\$ 0,87 bilhão e R\$ 1,94 bilhão. A maior parte se deve à adesão do sujeito passivo a algum parcelamento: na PGFN corresponde a 81,9% e na PGBC, a 98,5% – não houve segregação da arrecadação dos créditos parcelados no âmbito da PGF. A razão consolidada arrecadação/estoque da Dívida Ativa foi de 0,99%, índice superior à média simples dos últimos quatro exercícios (0,86%).

A razão arrecadação/estoque (grau de recuperabilidade) é um índice comumente usado para avaliar o desempenho da macrogestão na recuperação de créditos. Esse índice é aqui empregado como instrumento de análise, reconhecendo-se, porém, a existência de peculiaridades que relativizam a capacidade ou autonomia de ação dos órgãos responsáveis pela administração do direito, tais como: natureza ou categoria do crédito, restrições legais e fatores econômicos e

institucionais. Tal índice não é, portanto, ferramenta que isoladamente traduza o desempenho individual do agente e mesmo de setores internos das repartições envolvidas.

Créditos Administrados pela RFB

Segundo a publicação da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) “Análise dos Créditos Ativos” de dezembro de 2021, os Créditos Ativos correspondem aos créditos tributários não extintos dos contribuintes para com o Fisco registrados em sistemas gerenciais, categorizados de acordo com uma das quatro situações:

a) Devedor: créditos exigíveis, sujeitos à cobrança amigável e à cobrança administrativa especial e, em caso de não regularização, ao envio à PGFN para inscrição em Dívida Ativa da União (DAU);

Exigibilidade Suspensa por Processo Administrativo: créditos com exigibilidade suspensa na esfera administrativa. Essa situação ocorre principalmente durante o julgamento do contencioso nas Delegacias da Receita Federal de Julgamento (DRJ) ou no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf) e durante a revisão de ofício dos débitos lançados. Também ocorre no transcurso dos prazos para ciência, pagamento, apresentação de impugnação, de manifestação de inconformidade ou de recursos;

Exigibilidade Suspensa por Processo Judicial: créditos cujos valores e exigibilidades estão em discussão na esfera judicial; e

Parcelamento: crédito consolidado, suspenso por parcelamento ordinário ou especial, amortizado em cotas.

Não obstante os Créditos Ativos das categorias “a”, “b” e “c” representem um direito nas esferas administrativa ou judicial, não constituem direito líquido e certo contra o devedor, atributo dos créditos parcelados – notadamente em virtude de prévia e expressa renúncia ao direito no âmbito de processos administrativos ou judiciais – e dos créditos inscritos em Dívida Ativa. Apresenta-se na tabela seguinte o montante desses créditos nas últimas quatro apurações anuais publicadas pela RFB. Os dados são de natureza gerencial e advêm dos diversos sistemas de cobrança do Fisco. Observa-se variação dos saldos em 2021 relativamente ao exercício de 2020, com destaque para a elevação de 11,7% nos créditos com exigibilidade suspensa por processo administrativo.

Consolidação dos Créditos Ativos

Situação	R\$ bilhões							
	Dez/2018		Dez/2019		Dez/2020		Dez/2021	
	Saldo	%	Saldo	%	Saldo	%	Saldo	%
Devedor	324,62	16,5	143,46	7,7	173,48	9,0	149,96	7,3
Exigibilidade Suspensa (Processo Administrativo)	1.119,35	56,9	1.152,61	61,8	1.168,87	60,5	1.305,74	63,6
Exigibilidade Suspensa (Processo Judicial)	321,55	16,3	353,62	19,0	374,76	19,4	396,88	19,3
Parcelamento	202,28	10,3	214,08	11,5	216,10	11,2	201,98	9,8
Total	1.967,80	100,0	1.863,77	100,0	1.933,21	100,0	2.054,56	100,0

Fonte: RFB – Análise dos Créditos Ativos.

Créditos com Exigibilidade Suspensa

A tabela seguinte apresenta o registro dos saldos das subcontas do crédito tributário com exigibilidade suspensa constantes do Siafi, ou seja, trata-se de dados de natureza contábil que não necessariamente correspondem à exatidão dos montantes derivados dos sistemas gerenciais da RFB apresentados na tabela anterior. Embora não tenha havido significativa alteração no perfil dos montantes relativos das três categorias, houve aumento representativo em todos os agregados, ou seja, a variação do saldo total entre 2019 e 2020 foi de 2,5%, e entre 2020 e 2021 de 10,3%.

Créditos Tributários com Exigibilidade Suspensa

Conta Contábil	Tributo	R\$ milhões					
		Saldo	%	Saldo	%	Saldo	%
		31/12/2019		31/12/2020		31/12/2021	

8.9.9.9.1.46.0 1	Impostos	706.530,83	46,9	718.753,03	46,6	773.226,18	45,4
8.9.9.9.1.46.0 2	Contribuições	716.527,68	47,6	734.408,72	47,6	817.425,65	48,0
8.9.9.9.1.46.0 3	Infrações	82.934,45	5,5	90.209,80	5,8	111.707,75	6,6
Total		1.505.992,96	100,0	1.543.371,55	100,0	1.702.359,58	100,0

Fonte: Siafi.

Parcelamentos

O parcelamento, a cuja adesão é da discricionariedade do sujeito passivo, pode ser classificado em duas categorias: convencional ou ordinário, disciplinado nos arts. 10 a 14-F da Lei 10.522/2002; e especial, previsto no art. 151, inciso VI, c/c o art. 155-A da Lei 5.172/1966 (Código Tributário Nacional – CTN).

No primeiro, pode-se optar a qualquer tempo pelo parcelamento seja qual for a natureza do débito, nos termos das regras estabelecidas na Lei 10.522/2002. Na segunda categoria, são criadas regras especiais por leis ou medidas provisórias, que, em geral, estabelecem restrições quanto à natureza dos débitos, delimitam o prazo para adesão e possibilitam descontos.

Registre-se que este Tribunal (Acórdão 2.497/2018-TCU-Plenário, de relatoria do ministro José Mucio Monteiro) verificou problemas que permeiam os parcelamentos especiais, quais sejam: i) perda do caráter extraordinário do parcelamento; ii) longos prazos para pagamento; iii) migração entre parcelamentos e adesão por contribuintes inadimplentes em parcelamentos anteriores; iv) falta de compromisso dos contribuintes que aderem aos parcelamentos; e v) elevado percentual de desconto oferecido.

Na PCPR 2021, os parcelamentos foram discriminados em Não Tributários, Tributários Não Previdenciários (Fazendários) e Tributários Previdenciários. Abordam-se aqui os créditos parcelados sob administração da RFB. Os parcelamentos de créditos inscritos em Dívida Ativa sob a gestão da PGFN, da PGF e da PGBC são analisados nos respectivos tópicos.

A tabela seguinte apresenta os dados de estoque e arrecadação segregados em fazendários e previdenciários. Evidencia-se, em relação a 2020, redução do nível do estoque e elevação da arrecadação dos créditos fazendários, contrastando com a redução na arrecadação dos créditos previdenciários.

Arrecadação e Estoque dos Créditos Parcelados Administrados pela RFB

Parcelamentos	R\$ milhões							
	2020			2021			(C/A)-1 %	(D/B)-1 %
	Arrecadação A	Estoque B	(A/B) %	Arrecadação C	Estoque D	(C/D) %		
Fazendários	16.585,34	119.736,92	13,85	18.905,68	102.029,15	18,53	13,99	-14,80
Previdenciários	7.088,70	96.360,33	7,36	4.528,36	99.946,29	4,53	-36,12	3,70
Total	23.674,04	216.097,24	10,96	23.434,05	201.975,45	11,60	-1,01	-6,50

Fonte: PCPR 2021.

O confronto entre os estoques de 2020 e 2021 e as correspondentes arrecadações permite inferir que houve aumento relativo do grau de recuperabilidade, caracterizado pela variação de 10,96% para 11,60% da relação arrecadação/estoque.

Apresentam-se, a seguir, as arrecadações segregadas segundo a norma instituidora do parcelamento, em ordem decrescente dos que representam 93,9% dos ingressos em 2021. A arrecadação é novamente liderada pelo parcelamento ordinário, quatro vezes superior à segunda maior arrecadação (Programa Especial de Regularização Tributária – Pert).

Arrecadação dos Parcelamentos Administrados pela RFB

R\$ milhões			
Parcelamento	Arrecadação	Variação	Participação no Total

	2020	2021	(B/A)	2020	2021
	A	B	%	%	%
Convencional (Lei 10.522/2002)	14.857,01	14.308,96	-3,69	62,76	61,06
Pert (Lei 13.496/2017)	3.448,57	3.347,59	-2,93	14,57	14,29
Lei 11.941/2009	1.802,93	1.695,80	-5,94	7,62	7,24
PREM (MP nº 778/2017)	388,69	894,14	130,04	1,64	3,82
Lei 12.996/2014	969,63	891,07	-8,10	4,10	3,80
Lei 12.865/2013 e Reabertura 11.941/2009	880,29	869,31	-1,25	3,72	3,71
Demais	1.326,92	1.427,18	7,56	5,61	6,09
Total	23.674,04	23.434,05	-1,01%	100	100

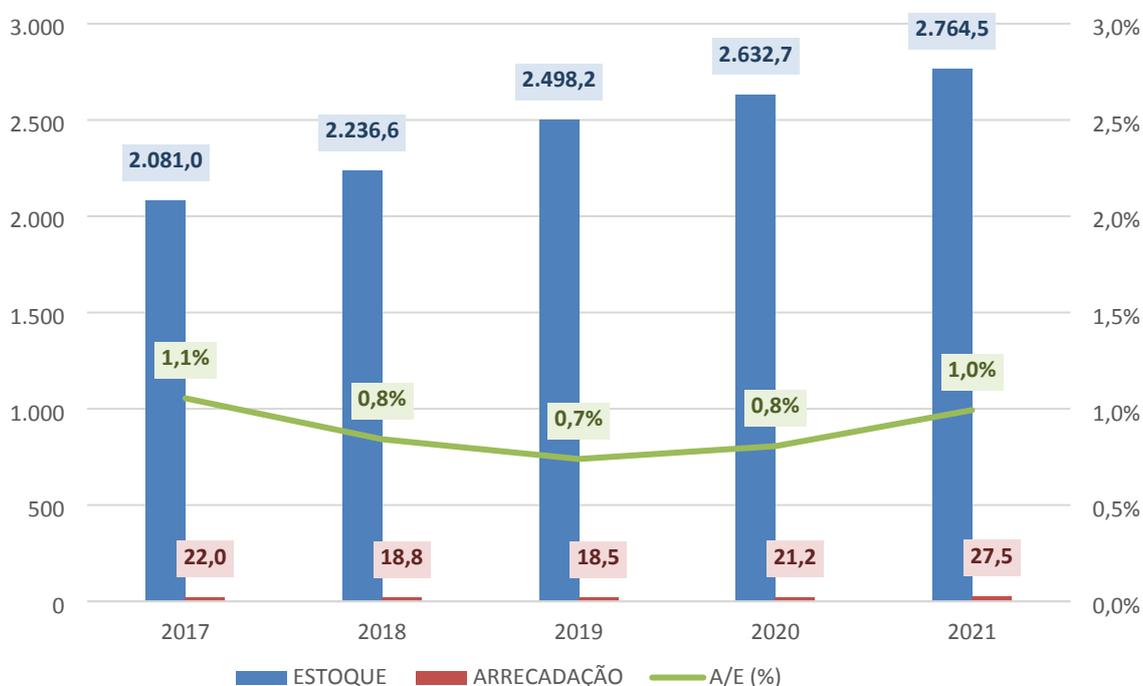
Fonte: PCPR 2021.

Dívida Ativa administrada pelas Procuradorias

O gráfico seguinte ilustra a evolução da Dívida Ativa nos últimos cinco exercícios. Em relação a 2020 o estoque cresceu 5,0%, enquanto a arrecadação cresceu 29,4%, refletindo-se positivamente na razão arrecadação/estoque, que aumentou 22,2%.

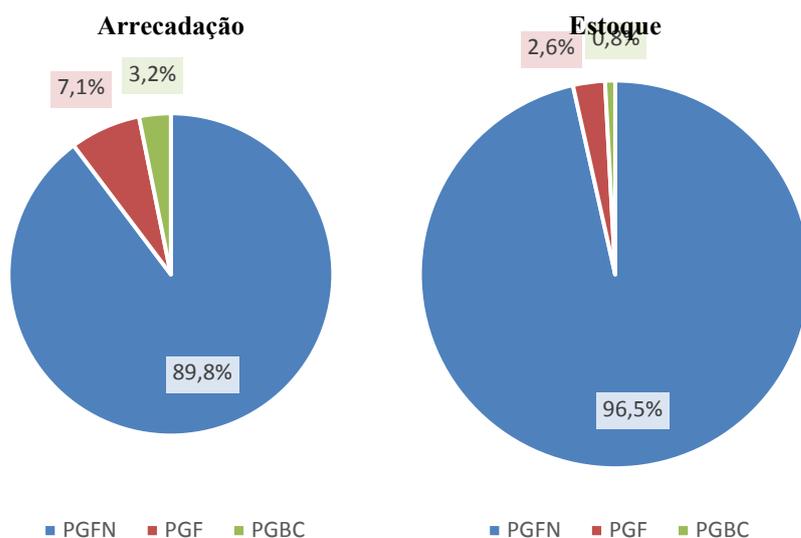
Evolução do Estoque e da Arrecadação da Dívida Ativa – 2017 a 2021

R\$ bilhões



Fontes: PCPRs 2017 a 2021.

Ilustra-se a seguir a distribuição da arrecadação e do estoque segundo o órgão gestor da Dívida Ativa, verificando-se significativo destaque da PGFN como principal administrador e arrecadador no que respeita à materialidade, atuando sobre 96,5% do saldo total inscrito.

Dívida Ativa por Órgão Gestor – 2021


Fonte: PCPR 2021.

Dívida Ativa administrada pela PGFN (DAU)

Não ocorrendo o pagamento do tributo pelo sujeito passivo, a RFB ou outros órgãos ou entidades de origem encaminham o crédito para providências administrativas ou judiciais a cargo da PGFN. A RFB encaminha apenas créditos de quantia superior a R\$ 1.000,00, permanecendo os demais sob cobrança administrativa do órgão.

Registre-se que até o início do funcionamento do Sistema de Parcelamentos (Sispar) da PGFN, em 2014, parte significativa dos parcelamentos especiais de débitos tributários, inscritos ou não em Dívida Ativa, era administrada pela RFB. Com respeito à arrecadação, esclareceu-se que ainda não foi “possível extrair de forma gerencial a informação sobre o estado do crédito no momento da adesão a parcelamentos controlados pelo Sistema de Parcelamentos da PGFN (Sispar) ou pelos sistemas de parcelamento da RFB, se ajuizado ou não ajuizado” (PCPR 2021, p. 146), razão pela qual esses parcelamentos são apresentados na PCPR 2021 da mesma forma que foram apresentados na PCPR 2020, separados em colunas denominadas “Parcelamentos Sispar” e “Parcelamentos RFB”.

A tabela seguinte demonstra que, no consolidado, a arrecadação em 2021 aumentou 26,9% em relação a 2020, em decorrência do aumento de 16,9% da arrecadação dos créditos parcelados e da elevação de 106,4% no recebimento de créditos não parcelados. Registra-se na PCPR 2021 que o aumento da arrecadação dos créditos parcelados pode ser atribuído especialmente aos programas de transação tributária, operacionalizados via Sispar.

Dívida Ativa da União sob administração da PGFN

Exercício	Situação dos Créditos	Natureza dos Créditos	R\$ milhões	
			Arrecadação	Estoque
2020	Parcelados	Não Tributários	2.020,60	6.190,79
		Tributários não Previdenciários	9.612,68	190.756,76
		Previdenciários	5.627,62	79.932,14
		Subtotal	17.260,89	276.879,69
	Não Parcelados	Não Tributários	250,67	89.010,87
		Tributários não Previdenciários	1.461,05	1.669.351,17
Previdenciários		455,49	493.127,25	
	Subtotal	2.167,21	2.251.489,29	
	Total 2020		19.428,11	2.528.368,97
2021	Parcelados	Não Tributários	652,75	7.551,52
		Tributários não Previdenciários	12.517,58	240.900,81
		Previdenciários	7.011,99	100.499,27
		Subtotal	20.182,32	348.951,60
	Não Parcelados	Não Tributários	290,40	87.713,40

Exercício	Situação dos Créditos	Natureza dos Créditos	Arrecadação	Estoque
		Tributários não Previdenciários	3.443,80	1.701.241,41
		Previdenciários	740,39	530.400,27
		Subtotal	4.474,59	2.319.355,08
		Total 2021	24.656,91	2.668.306,68

Fonte: PCPR 2021.

Quanto ao estoque da dívida ativa administrada pela PGFN, verifica-se aumento tanto dos créditos parcelados como dos não parcelados, respectivamente, 26% e 3%, resultando no aumento consolidado de 5,5%. Parte do aumento decorre do ajuste dos saldos pela taxa Selic, bem como em face de novas inscrições por inadimplência. A razão arrecadação/estoque ficou em 0,92%, superior à observada em 2020 (0,77%).

No que diz respeito à eficiência da arrecadação da Dívida Ativa, a PGFN apresentou um quadro com as vinte principais ações de seu Plano de Ação, baseado em “medidas de inteligência fiscal, fortalecimento dos mecanismos de cobrança e na revisão de processos de trabalho” (PCPR 2021, p. 147-148).

Parcelamentos

Verifica-se da tabela anterior que, embora apenas cerca de 13% do estoque da DAU de 2021 corresponda a créditos parcelados, a arrecadação nessa modalidade no mesmo exercício representa 81,9% da global. A tabela seguinte apresenta a arrecadação e o estoque dos parcelamentos segregados segundo as normas instituidoras (modalidades) e organizados em ordem decrescente dos saldos.

Arrecadação e Estoque dos Créditos Parcelados inscritos em Dívida Ativa – PGFN

R\$ milhões

Parcelamentos	2020				2021			
	Arrecadação	Estoque		A/B %	Arrecadação	Estoque		C/D %
		A	B			Participação %	C	
Transação - Lei 13.988/2020	1.766,35	72.345,54	26,1	2,4	6.380,03	161.365,20	46,2	4,0
Lei 11.941/2009	3.249,30	74.403,88	26,9	4,4	3.074,53	71.993,48	20,6	4,3
PERT - Lei 13.496/2017	2.899,36	66.690,74	24,1	4,3	3.103,55	55.434,99	15,9	5,6
Convencional	6.026,04	20.259,10	7,3	29,7	6.013,20	23.683,25	6,8	25,4
Lei 12.996/2014	921,01	19.577,65	7,1	4,7	746,99	15.584,67	4,5	4,8
Lei 13.485/2017	163,18	6.400,94	2,3	2,5	205,45	5.716,35	1,6	3,6
PERT-SN	222,32	3.404,81	1,2	6,5	169,86	2.872,22	0,8	5,9
Demais	2.013,33	13.797,03	5,0	14,6	488,71	12.301,44	3,5	4,0
Total	17.260,89	276.879,69	100	6,2	20.182,32	348.951,60	100	5,8

Fonte: PCPR 2021.

Em 2021, permaneceram dentre aqueles de maior representatividade os parcelamentos constantes da rubrica “Transação - Lei 13.988/2020”. O expressivo aumento dessa rubrica decorreu do lançamento de diversos programas de transação tributária pela PGFN em 2021, adotados como medida visando ao enfrentamento dos efeitos da crise decorrente da pandemia de Covid-19, sendo válido ressaltar que parte da redução do estoque de outros parcelamentos pode ser explicada pela migração para os programas de transação.

A Lei 13.988/2020 estabelece os requisitos e condições para que a União e suas autarquias e fundações, em juízo de oportunidade e conveniência, realizem transação resolutiva, mediante quaisquer das modalidades por ela indicadas, de litígio relativo à cobrança de créditos de natureza tributária ou não tributária, desde que, motivadamente, a medida atenda ao interesse público, observados, entre outros, os seguintes princípios: isonomia, capacidade contributiva, transparência, moralidade, razoável duração dos processos, eficiência e publicidade, resguardadas as informações protegidas por sigilo.

Classificação dos Créditos Inscritos em DAU quanto ao Grau de Recuperabilidade

Estabelece o art. 2º, inciso V, c/c o art. 10 da Portaria-MF 293/2017 que os créditos inscritos em Dívida Ativa são classificados nas classes (*rating*) a seguir listadas, de acordo com a nota atribuída ao devedor ou grupo de devedores, segundo o grau de recuperabilidade do crédito:

I - A: créditos com alta perspectiva de recuperação;

- II - B: créditos com média perspectiva de recuperação;
 III - C: créditos com baixa perspectiva de recuperação; e
 IV - D: créditos considerados irrecuperáveis.

Consoante os arts. 12 e 13 da referida portaria, o ajuste para perdas da DAU é calculado mediante aplicação dos percentuais de 30% e 50% sobre os créditos classificados com *rating* “A” e “B”, respectivamente, e os créditos classificados nas classes “C” e “D” não são reconhecidos contabilmente como ativos, ante a baixa probabilidade de recuperação, permanecendo, contudo, em contas de controle até sua extinção ou reclassificação.

A tabela seguinte apresenta os créditos inscritos em DAU segregados de acordo com a classe correspondente ao grau de recuperabilidade, discriminados por natureza. Observa-se variação positiva em relação a 2020, com aumento dos créditos com média probabilidade de recuperação e diminuição relativa dos créditos irrecuperáveis.

Saldo dos Créditos inscritos em Dívida Ativa da União segundo o Grau de Recuperabilidade

Classe (Rating)	Conta Contábil	Natureza do crédito*	R\$ milhões						Variação 2019/2020 (p.p.)
			Saldo	%	Saldo	%	Saldo	%	
			31/12/2019		31/12/2020		31/12/2021		
(A) Créditos com alta perspectiva de recuperação	8.9.9.9.1.48.01	CTNP	189.189,37	7,8	214.125,62	8,5	226.077,12	8,5	0,0
	8.9.9.9.1.48.05	CP	42.680,96	1,8	47.235,63	1,9	48.146,90	1,8	-0,1
	8.9.9.9.1.48.09	CNT	4.156,67	0,2	4.103,78	0,2	3.562,17	0,1	-0,1
	Subtotal		236.027,01	9,8	265.465,04	10,5	277.786,19	10,4	-0,1
(B) Créditos com média perspectiva de recuperação	8.9.9.9.1.48.02	CTNP	394.836,77	16,4	425.339,84	16,8	470.468,87	17,6	0,8
	8.9.9.9.1.48.06	CP	146.873,26	6,1	162.178,36	6,4	184.566,34	6,9	0,5
	8.9.9.9.1.48.10	CNT	10.830,39	0,4	10.758,42	0,4	11.638,68	0,4	0,0
	Subtotal		552.540,42	22,9	598.276,62	23,7	666.673,90	25,0	1,3
(C) Créditos com baixa perspectiva de recuperação	8.9.9.9.1.48.03	CTNP	220.591,63	9,1	227.043,45	9,0	233.165,67	8,7	-0,3
	8.9.9.9.1.48.07	CP	103.987,21	4,3	110.542,87	4,4	121.080,40	4,5	0,1
	8.9.9.9.1.48.11	CNT	8.974,93	0,4	7.670,62	0,3	7.438,56	0,3	0,0
	Subtotal		333.553,76	13,8	345.256,94	13,7	361.684,62	13,6	-0,1
(D) Créditos considerados irrecuperáveis	8.9.9.9.1.48.04	CTNP	971.016,16	40,2	990.577,69	39,2	1.011.530,81	37,9	-1,3
	8.9.9.9.1.48.08	CP	249.248,09	10,3	252.724,94	10,0	276.193,15	10,4	0,4
	8.9.9.9.1.48.12	CNT	71.394,93	3,0	72.668,84	2,9	72.607,45	2,7	-0,2
	Subtotal		1.291.659,18	53,5	1.315.971,48	52,1	1.360.331,41	51,0	-1,1
Total		2.413.780,38	100	2.524.970,07	100	2.666.476,13	100	0,0	

Fonte: Siafi.

* CTNP (Créditos Tributários não Previdenciários), CP (Créditos Previdenciários) e CNT (Créditos Não Tributários).

Nota: Conforme consulta ao Siafi em 4/2/2022, foram identificados saldos duplicados de créditos recuperáveis das classes “C” e “D” nas contas 899914813, 899914814, 899914815 e 899914816. Em contato com a PGFN foi informado que em 2020, época da implantação do fluxo de contabilização dos créditos de repartição tanto para o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), como para o Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS), a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) parametrizou no formato 89991481XX o registro das novas contas. Entretanto, para que não mais ocorressem duplicidades, seria implementado um novo fluxo de contabilização. Em 29/3/2022, a PGFN informou que a STN fez a reclassificação das contas 899914813, 899914814, 899914815 e 899914816, que por se tratar de contas de controle específico, deveriam ser registradas nos grupos 7999169XX e 8999169XX. Em consulta ao Siafi em 29/3/2022, foi verificado que as contas em duplicidade haviam sido reclassificadas.

Dívida Ativa Administrada pela PGF

A Dívida Ativa sob administração da Procuradoria-Geral Federal compreende os créditos, tributários ou não, pertencentes às autarquias e às fundações públicas federais, exceto o Bacen, porém inclui as parcelas referentes ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) eventualmente sob administração dessa autarquia.

A partir de 2016 a PGF passou a utilizar o módulo Dívida do sistema Sapiens (Sapiens Dívida) da Advocacia-Geral da União (AGU) na gestão dos créditos das entidades na fase de dívida ativa, possibilitando, entre outros, identificar a situação do crédito público no momento da arrecadação (inscrito, protesto, parcelamento e ajuizamento).

Nesse sentido, por se tratar de recolhimentos em processos judiciais, que demandam peticionamento por parte de advogado público e decisão judicial posterior, deverá haver um prazo de maturação para absorção do novo fluxo por todos os atores envolvidos. Tal fato explica o numerário inferior de arrecadação do Ibama em 2021.

A tabela seguinte apresenta o estoque e a arrecadação da Dívida Ativa registrados na PCPR 2021, constantes do Sapiens Dívida ou dos sistemas ou controles próprios das entidades. Verifica-se que, no exercício de 2021, houve 26 entidades sem qualquer registro de estoque final e arrecadação e outras 57 que, embora tenham apresentado saldo final em estoque, não registraram arrecadação, destacando-se, pela materialidade: o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará (IFPA) e a Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho (Fundacentro), com estoques de R\$ 170,7 milhões, R\$ 43,9 milhões e R\$ 39,8 milhões, respectivamente.

Conforme esclarecido, no ano de 2021, por meio da instauração de processo administrativo específico, definiu-se que os créditos do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) auferidos por meio de conversão em renda de depósitos judiciais também teriam que ser recolhidos mediante códigos exclusivos para dívida ativa. O novo formato foi implementado em meados de 2021, entretanto, a autarquia ambiental limitou-se a convalidar os dados de arrecadação desses códigos, ao invés de informar o total da dívida apurada em seu sistema, que, conforme informado na PCPR 2021, seria maior que em 2020.

Arrecadação e Estoque da Dívida Ativa das Entidades – Administração da PGF

R\$ milhões

Entidade	2020		2021			
	Arrecadação (A)	Estoque (B)	Arrecadação (C)	C (%)	Estoque (D)	D (%)
Anatel	312,8	19.895,3	1.203,6	61,98	20.119,7	27,51
Ibama	106,2	24.840,4	61,0	3,14	17.786,4	24,32
INSS	2,7	6.454,2	0,2	0,01	6.545,9	8,95
CVM	14,9	3.527,3	22,5	1,16	4.874,3	6,66
ANS	205,9	4.236,5	263,6	13,57	4.356,3	5,96
Dnit	9,7	3.842,6	16,4	0,85	3.957,7	5,41
Cade	16,0	2.467,5	47,5	2,45	3.157,3	4,32
ANTT	39,4	1.642,4	61,5	3,17	2.060,2	2,82
ANP	95,6	1.855,3	127,7	6,58	1.832,2	2,51
Susep	0,3	2.561,9	0,4	0,02	1.616,3	2,21
ICMBio	1,1	747,1	3,0	0,15	1.197,6	1,64
Demais	114,3	7778,0	134,5	6,92	5.629,9	7,70
Total	918,9	79.848,5	1.942,0	100,00	73.133,8	100,00

Fonte: PCPR 2021.

Conforme esclarecido na PCPR 2021, a PGF é responsável pela inscrição, suspensão, parcelamento, extinção e demais registros individualmente feitos pelos procuradores federais, porém não tem acesso aos dados relacionados ao conjunto da Dívida Ativa, acessível pela própria autarquia ou fundação que se utiliza de sistema próprio de controle (Sicafi, Sigec/Anatel, Sigec/Anac, MV2, SGI, Codiva etc.). No caso dos créditos inscritos no Sapiens Dívida, as entidades credoras podem obter os dados relativos aos créditos inscritos por meio de serviços web, conforme a Portaria-PGF 323/2018, ou por meio de relatórios disponibilizados pelo sistema. Assim, a contabilização da Dívida Ativa de cada entidade credora deve ter por base tanto as informações constantes dos sistemas próprios, como as disponibilizadas no Sapiens Dívida.

Informa-se, ainda, que a metodologia para levantamento das informações consistiu em disponibilizar às autarquias e fundações as informações de saldo de Dívida Ativa constantes do Siafi, considerando-se que, na ausência de um sistema gerencial de registro centralizado, seria esse sistema estruturante a fonte mais segura para aferição. As entidades, então, teriam confirmado os montantes apontados ou informado valores distintos, de acordo com os registros constantes nos seus controles internos. Para as entidades que não se manifestaram, foram utilizados os dados do Siafi, ressalvadas as situações em que foram encontrados valores superiores no Sapiens Dívida.

Sistemática de Recuperação de Créditos

A PGF também atua na cobrança e recuperação de créditos não inscritos em Dívida Ativa, mediante contencioso fiscal anterior à inscrição (PCPR 2021, p. 160):

ações anulatórias, mandados de segurança, ações cautelares, *e.g.*), nas ações de ressarcimento (ações regressivas acidentárias, *e.g.*), nas ações de improbidade administrativa e também na cobrança das contribuições previdenciárias de titularidade da União, no âmbito das execuções judiciais perante a Justiça do Trabalho, o que faz por força do disposto no inciso II, do § 3º, do art. 16, da Lei nº 11.457/2007.

Em 2021, em que pese o quadro de restrições provocado pela pandemia de Covid-19, os indicadores dos setores de cobrança da PGF apresentaram evolução. A PGF arrecadou R\$ 7.090,31 milhões, superando em 46,5% o resultado de 2020 (R\$ 4.840,53 milhões). Foram realizadas 250.189 inscrições em Dívida Ativa, referentes a R\$ 6.606,43 milhões, e ajuizadas 56.407 execuções fiscais referentes à cobrança de R\$ 6.253,18 milhões (PCPR 2021, p. 160-161).

Ressalte-se que, do total arrecadado, R\$ 1,36 bilhão foi decorrente da transação com o grupo OI, amparada na Lei 13.988/2020, que garantiu o pagamento de R\$ 7,2 bilhões relativos a 198 multas administrativas aplicadas pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), montante considerado irrecuperável. O acordo firmado em 2020, considerado o maior da história da Anatel/PGF, previu a imediata conversão em renda de aproximadamente R\$ 1,8 bilhão depositado em juízo, extinção de 1.117 ações de execuções fiscais, 199 ações anulatórias, 82 ações cautelares e trezentos embargos à execução.

Dívida Ativa administrada pela PGBC

A tabela seguinte apresenta a situação da Dívida Ativa administrada pela PGBC, com base nos dados extraídos dos sistemas gerenciais do Banco Central do Brasil, envolvendo os créditos do Bacen na qualidade de integrante dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (órgão Siafi 25201), bem como de Autoridade Monetária (órgão Siafi 25280), isto é, que não integra os OFSS. A arrecadação da Dívida Ativa reduziu 0,8% de 2020 para 2021.

Arrecadação e Estoque da Dívida Ativa sob administração da PGBC – sistemas gerenciais

R\$ milhões			
Exercício	Situação dos Créditos	Arrecadação	Estoque
2020	Parcelados	867,95	6.635,77
	Não parcelados	5,49	17.840,68
	Total	873,44	24.476,45
2021	Parcelados	853,64	5.793,69
	Não parcelados	12,76	17.294,15
	Total	866,40	23.087,84

Fonte: PCPR 2021.

Além dos créditos inscritos em Dívida Ativa, em 2021 foram arrecadados R\$ 3.541,71 milhões. Destacou-se o envio a protesto de 441 títulos de Dívida Ativa, perfazendo o montante original de R\$ 350,4 milhões, que alcançou recuperação de 25% nos créditos cuja quantia é inferior a R\$ 20 mil (PCPR 2021, p. 162).

4.1.3. Metas e Prioridades na Lei de Diretrizes Orçamentárias

A lei de diretrizes orçamentárias (LDO) deve dispor sobre as metas e prioridades da administração pública federal para o exercício seguinte, conforme o art. 165, § 2º, da Constituição Federal, que sofreu alteração com a promulgação da EC 109, de 15/3/2021:

Art. 165.

...

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, **estabelecerá as diretrizes de política fiscal e**

respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A Constituição também prevê que a LDO seja aprovada antes das discussões sobre a alocação de recursos públicos (conforme rito delineado no art. 35, § 2º do ADCT), que ocorrem na apreciação da lei orçamentária anual (LOA). Define, ainda, que a elaboração do orçamento e as respectivas emendas devem respeitar o texto da LDO (art. 165, § 2º c/c art. 166, § 3º, inciso I).

Dessa forma, é certo que o modelo constitucional atribui à LDO o papel de veicular o direcionamento que a administração dispensará às políticas públicas num determinado ano, fixando as prioridades e metas a serem observadas quando da elaboração e aprovação do orçamento.

Em decorrência direta do mandamento constitucional a LDO 2021 (Lei 14.116, de 31/12/2020), em seu art. 4º, estabeleceu, em sua redação original, as seguintes metas e prioridades:

Art. 4º As prioridades e as metas da administração pública federal para o exercício de 2021, atendidas as **despesas obrigatórias e as de funcionamento dos órgãos e das entidades** que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, consistem na agenda para a primeira infância, em despesas do programa Casa Verde e Amarela voltadas a Municípios de até 50.000 habitantes e nos investimentos em andamento, previstos no [parágrafo único do art. 10](#) e no [Anexo III à Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019](#), que instituiu o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023, obedecidas, neste último caso, as condições previstas no [§ 1º do art. 9º da referida Lei](#) e no [§ 20 do art. 166 da Constituição](#). (**destaques acrescidos**)

Em 21/4/2021, o art. 4º da LDO 2021 teve sua redação alterada pela Lei 14.143/2021. O artigo passou a estipular que, atendidas as **despesas obrigatórias**, as prioridades e metas da administração pública seriam as mesmas até então estabelecidas, acrescidas dos “programas emergenciais de que tratam as Leis nº 13.999, de 18 de maio de 2020, nº 14.020, de 6 de julho de 2020, nº 14.042, de 19 de agosto de 2020, e nº 14.043, de 19 de agosto de 2020”.

Dessa forma, pode-se concluir que as “prioridades e as metas” elencadas na LDO para a administração pública federal em 2021 são as integrantes do seguinte rol:

- a) agenda para a primeira infância;
- b) despesas do Programa Casa Verde e Amarela voltadas a Municípios de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes;
- c) investimentos em andamento, previstos na política da primeira infância e no rol de investimentos plurianuais prioritários do Anexo III da Lei 13.971/2019 (Lei do PPA 2020-2023). Essa prioridade é condicionada, no caso dos investimentos plurianuais presentes na Seção II do Anexo III da Lei 13.971/2019, à existência de espaço fiscal e de emenda orçamentária; e, no caso de investimentos plurianuais provenientes de emendas de bancada estadual, à apresentação de emenda orçamentária à LOA 2021;
- d) quatro programas emergenciais aprovados na vigência da crise internacional decorrente do coronavírus (Covid-19): Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe – Lei 13.999/2020); Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (Lei 14.020/2020); Programa Emergencial de Acesso a Crédito (PEAC – Lei 14.042/2020); e Programa Emergencial de Suporte a Empregos (Lei 14.043/2020).

Inicialmente, deve-se consignar que o apontamento de prioridades específicas, no bojo da LDO 2021, para o orçamento público, representa inequívoco avanço. Em exercícios anteriores,

por vezes a LDO apenas fazia uma remissão às prioridades definidas no PPA, ou mesmo deixou de prever prioridades, como foi o caso da LDO 2020, assinalado pelo TCU no item 4.1.3 do relatório sobre as contas do Presidente da República de 2020.

Entretanto, o rol fixado na LDO 2021 contém apenas prioridades específicas para a administração pública federal, sem previsão de metas operacionais para 2021. Além dessa lacuna, a alteração promovida pela Lei 14.143/2021 suprimiu do rol de prioridades as despesas necessárias ao “**funcionamento dos órgãos e das entidades**”, em descompasso com a lógica das diretrizes de política fiscal e respectivas metas, as quais devem ser consistentes com as premissas e os objetivos da política econômica nacional, com vistas a assegurar a trajetória sustentável da dívida pública.

Frise-se que foi a partir do Acórdão 806/2014-TCU-Plenário que o Poder Executivo passou a explicitar, em suas propostas orçamentárias, as despesas de caráter continuado e essenciais ao funcionamento dos órgãos e entidades, incluídas nesse bojo as despesas necessárias à conservação do patrimônio público priorizadas pelo art. 45 da Lei Complementar 101/2000. Os fatores críticos decorrentes desta medida legislativa foram examinados no TC 012.649/2021-0, cuja instrução de mérito subsidiou a análise da seção 4.2.2 deste Relatório.

O estabelecimento de metas de resultado das políticas públicas não é estranho ao modelo de planejamento e orçamento brasileiro. Quanto ao orçamento anual, existe a previsão de metas físicas para as alocações de recursos públicos. Segundo o Manual Técnico do Orçamento, a meta física é a “**quantidade de produto a ser ofertado por ação**, de forma regionalizada, e instituída para o exercício. (...) Exemplo: No caso da vacinação de crianças, a meta será regionalizada pela quantidade de crianças a serem vacinadas ou de vacinas empregadas em cada Estado” (grifo nosso).

No escopo do plano plurianual, são definidas metas para o planejamento de médio prazo. Nos termos do Manual Técnico do PPA 2023, as metas físicas do orçamento anual são descritas como “metas de produto”, enquanto as metas do PPA, de prazo mais dilatado, são “metas de resultado”. As metas do PPA são apuradas por meio da mensuração do indicador de cada programa, sendo recomendada a adoção de indicador de resultado. Conclui-se, portanto, que a meta do PPA é um patamar esperado do indicador de resultado, a fim de refletir a transformação da realidade almejada.

Nesse contexto, é patente que a LDO tem por função orientar a elaboração do orçamento anual, e que as metas do orçamento anual são metas físicas, definidas como metas de produto, que não se confundem com as metas de resultado constantes do PPA, de natureza plurianual. O texto aprovado pelo Congresso Nacional dispunha de um Anexo VIII, de Metas e Prioridades, com metas de bens e serviços a serem entregues no exercício de 2021. No entanto, referido anexo foi vetado integralmente pelo Presidente da República.

Dessa forma, como não houve previsão de metas de produto na LDO, que teriam o papel de balizar a elaboração do orçamento pela indução de bens e serviços a serem efetivamente entregues por meio das alocações, a LDO deixou de cumprir plenamente a função que lhe é conferida pela Constituição Federal.

No tocante às prioridades fixadas pela LDO 2021, a Prestação de Contas do Presidente da República de 2021 contém informações sobre a execução naquele exercício.

A agenda para a primeira infância foi objeto do Decreto 10.770, de 17/8/2021, que define a Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância. Segundo a Prestação de Contas, o Ministério da Economia tem o papel de regulamentar a apresentação dos dados orçamentários dessa agenda, cuja execução compete a seis ministérios. Não há indicação de que o processo de apresentação desses dados tenha sido concluído, e o texto refere apenas que o Ministério da Economia iniciou o processo junto aos demais ministérios.

O incentivo do Programa Casa Verde e Amarela para municípios de até 50.000 habitantes foi executado na ação orçamentária 0E64 – Subvenção Econômica Destinada à Habitação de Interesse Social em Cidades com menos de 50.000 Habitantes (Lei nº 11.977, de 2009). Essa ação teve empenho, em 2021, de R\$ 40,08 milhões – não foi identificado empenho em 2019 nem em 2020. Embora a ação tenha sido retomada no exercício de 2021, o valor empenhado foi baixo, se comparado ao de 2015 (R\$ 557,28 milhões, em valores corrigidos) e 2016 (R\$ 191,79 milhões, corrigidos).

A terceira prioridade sinalizada foram os investimentos em andamento, em consonância com o art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A Prestação de Contas de 2021 contém quadro relativo à execução desses investimentos. Analisando-se os investimentos plurianuais que independem de emenda, registrados na Seção I do Anexo III da Lei do PPA, o total empenhado foi de R\$ 6,12 bilhões em 2021, o que representa 91,37% da alocação prevista para esses investimentos no projeto de lei anual, e 109,83% da dotação orçamentária aprovada pelo Congresso. Nota-se, portanto, alto grau de execução.

A quarta prioridade recaiu sobre programas emergenciais de apoio à atividade econômica durante a pandemia de Covid-19. Nesse âmbito, a implementação dos programas foi desigual. O Pronampe teve, em 2021, a dotação de R\$ 5 bilhões integralmente empenhada e paga no exercício, e o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, executado por meio da ação 21C2 – Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda - COVID-19, contou com dotação de R\$ 9,98 bilhões e empenho de R\$ 7,17 bilhões (71,07%). Já o Programa Emergencial de Acesso ao Crédito (PEAC) não teve execução orçamentária, havendo sido custeado pelo Fundo Garantidor para Investimentos (FGI), e o Programa Emergencial de Suporte a Empregos foi descontinuado.

Conclui-se que as prioridades dispostas na LDO 2021 não foram uniformemente preconizadas na execução do orçamento. Os investimentos plurianuais prioritários e os programas emergenciais vigentes em 2021 tiveram substancial dotação e alto percentual de execução, enquanto o Programa Casa Verde e Amarela para municípios de até 50.000 habitantes foi retomado com dotação substancialmente inferior à de exercícios pretéritos. Por sua vez, a agenda transversal da primeira infância estava em fase de implantação.

O estabelecimento, na LDO 2021, de prioridades para o planejamento operacional das políticas públicas foi um avanço em relação às diretrizes orçamentárias de exercícios anteriores, cujas leis se limitaram à mera remissão às prioridades definidas no PPA, ou mesmo deixaram de prever prioridades. No entanto, o pleno cumprimento do art. 165, § 2º, da Constituição requer que a LDO também estabeleça as metas operacionais da administração pública federal referentes à entrega das políticas públicas, para orientar a elaboração do orçamento anual. Dessa forma, resta detectada uma impropriedade, formulando-se a recomendação a seguir.

IMPROPRIEDADE

Insuficiência de informações relativas às metas operacionais da administração pública federal nas diretrizes orçamentárias do exercício de 2021.

RECOMENDAÇÃO

Ao Poder Executivo federal, que aperfeiçoe o processo de definição das metas operacionais da administração pública federal na lei de diretrizes orçamentárias, em conformidade com o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição Federal.

4.2. Outras Ações de Controle Externo

4.2.1. Emendas de Relator-Geral (RP 9)

Esta seção tem por finalidade analisar, sob o ponto de vista macro, a alocação da programação orçamentária decorrente de emendas de relator-geral ao Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) do exercício de 2021, que passou a ser identificado com codificação própria de identificador de resultado primário (RP 9) desde 2020.

Dada sua importância para a consolidação do Estado Democrático inaugurado em 1988, o orçamento público conta com regras norteadoras de densa relevância definidas no Capítulo das Finanças Públicas na própria Carta Política (arts. 163 a 169), que prevê a definição de normas gerais em leis complementares (art. 163 e § 9º do art. 165). Atualmente, normas gerais do processo de elaboração do orçamento público podem ser encontradas no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e na Lei 4.320/1964, esta recepcionada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) com *status* de lei complementar, conforme assentado na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.081.

O orçamento de 2021 apresentou atipicidades que decorreram da apresentação de emendas de relator-geral com o objetivo a **incluir novas programações** no PLOA. Tais inclusões, entretanto, não demonstram relação com a correção de erros das projeções ou omissões, conforme previsto constitucionalmente.

Pelo segundo ano consecutivo a LOA contou com despesas marcadas com o indicador específico para emendas do relator-geral do orçamento (RP 9). A forma adotada para criar espaço orçamentário visando à alocação dessas despesas na LOA é objeto de análise específica na seção 4.2.2, na qual são descritas algumas irregularidades e impropriedades que ocorreram durante a tramitação e sanção do orçamento de 2021.

Na LOA 2020, foram inicialmente alocados R\$ 30,1 bilhões em despesas decorrentes de emendas do relator-geral, sendo a dotação autorizada de R\$ 20,14 bilhões e tendo o montante empenhado atingido R\$ 19,74 bilhões.

Com relação ao exercício de 2021, foram alocados, inicialmente, R\$ 18,5 bilhões a título de RP 9, dos quais foram empenhados R\$ 16,7 bilhões e pagos R\$ 6,3 bilhões referentes a despesas do mesmo exercício (37,72%). Em paralelo, também houve a execução financeira de R\$ 4,04 bilhões referente ao pagamento dos restos a pagar inscritos em 2020 no valor de R\$ 13,14 bilhões.

4.2.1.1. Inclusão de novas programações durante o processo legislativo orçamentário

O poder de emendar o PLOA é consagrado na Carta Política e tratado com especial deferência pela jurisprudência do STF, com destaque para as balizas presentes no julgamento da ADI 1.050 MC. Segundo essa decisão, o poder de emendar o PLOA, que se reveste de natureza eminentemente constitucional, qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa, competência constitucional exercida pelo parlamentar desde que respeitadas as limitações estabelecidas na própria Constituição da República. Eis a decisão:

O poder de emendar projetos de lei, que se reveste de natureza eminentemente constitucional, qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa. Essa prerrogativa institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis (RTJ 36/382, 385 – RTJ 37/113 – RDA 102/261), pode ser legitimamente exercida pelos membros do Legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa (ADI 865/MA, rel. min. Celso de Mello), desde que, respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República, as emendas parlamentares (a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei, (b) guardem afinidade lógica (relação de pertinência) com a proposição original e (c) **tratando-se de projetos orçamentários** (CF, art. 165, I, II e III), **observem as restrições fixadas no art. 166, §§ 3º e 4º, da Carta Política (...)**. [ADI 1.050 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 21-9-1994, P, DJ de 23-4-2004.] (grifamos para além do original)

Por força de dispositivos constitucionais, as dotações oriundas de emendas individuais (RP 6) ou de emendas de bancada estadual (RP 7) são de execução obrigatória, nos termos do art. 166, §§ 9º, 11 e 12 da Constituição Federal. As emendas de relator-geral do PLOA, por sua vez, não possuem assento constitucional. Não obstante, na LOA 2021, estas emendas atingiram a dotação inicial de R\$ 18,53 bilhões, valor superior ao somatório de todas as emendas individuais (R\$ 9,67 bilhões) e de bancada estadual (R\$ 7,30 bilhões).

Os identificadores de resultado primário RP 8 e RP 9 foram vetados quando da sanção da LDO 2021 (veto 59/2020). Mantido o veto, a LOA 2021 não poderia dispor sobre despesas oriundas de emendas de comissão permanente do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e de comissão mista permanente do Congresso Nacional (RP 8), assim como dispêndios (novas programações) decorrentes de emendas do relator-geral do PLOA (RP 9), que não se relacionassem à correção de eventuais erros e omissões eventualmente existentes na proposta.

Contudo, em sessão do dia 17/3/2021, o Congresso Nacional rejeitou os vetos referentes aos itens 3 e 4 da alínea “c” do inciso II do § 4º do art. 7º da LDO 2021, tornando possível a realização de emendas por parte do relator-geral do PLOA 2021 para alocar despesas não diretamente relacionadas à correção de erros e omissões. Sobressaem das razões de veto presidencial os seguintes fundamentos:

“Os itens 3 e 4 da alínea “c” do inciso II do § 4º do art. 7º criam novos marcadores de despesas discricionárias, o que contribui para a alta rigidez do orçamento, dificultando não apenas o cumprimento da meta fiscal como também a observância do Novo Regime Fiscal, estabelecido pela EC 95/2016 (teto de gastos), e da Regra de Ouro, constante do inciso III, do art. 167 da Constituição Federal.

O identificador de Resultado Primário tem por finalidade auxiliar a apuração do resultado primário previsto na LDO, de acordo com a metodologia de cálculo das necessidades de financiamento, sendo que a despesa discricionária encontra-se segregada, por RP, para identificar a despesa não abrangida pelas programações incluídas ou acrescidas por emendas individuais de execução obrigatória, nos termos do disposto no art. 166, § 9º e § 11, da Constituição, bem como pelas programações decorrentes de emendas de bancada estadual, de execução obrigatória nos termos do disposto no art. 166, § 12, da Constituição e art. 2º da Emenda Constitucional 100, de 2019.

Desta forma, **as segregações acrescidas, para além de não contribuírem com a finalidade precípua do identificador de resultado primário, não possuem assento constitucional e, ademais, em decorrência da nova diretriz do “dever de execução” das programações orçamentárias discricionárias, conforme estabelecido pelas Emendas Constitucionais 100, de 26 de junho de 2019, e 102, de 26 de setembro de 2019, amplia desnecessariamente a segregação das referidas despesas.**

Por oportuno, frise-se, que **os dispositivos em comento investem contra o princípio da impessoalidade que orienta a administração pública**, ao fomentarem cunho personalístico nas indicações e priorizações das programações decorrentes de emendas, ampliando as dificuldades operacionais para a garantia da execução da despesa pública, o que contraria o interesse público. Assim como impõe-se o veto do § 23 do art. 64, por tratar exclusivamente dos RP 8 e 9”. (grifamos)

A observância das restrições constitucionais para emendar o PLOA constitui **fator central** a ser considerado quando da análise da sistemática das emendas de relator-geral, cuja abordagem no âmbito da ação judicial ainda não foi realizada no atual estágio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 854.

No que diz respeito ao poder de emendar o PLOA – com efeitos materiais sobre as programações –, forçoso registrar que, ao apreciar as contas presidenciais de 2020, o Tribunal registrou que a previsão de marcador específico para emenda de relator-geral na LDO 2020 apenas descreveu a abrangência do identificador de resultado primário criado para um tipo de emenda parlamentar (RP 9), “não constituindo hipótese de exceção à vedação contida na Resolução 1/2006-

CN”, que proíbe “a apresentação de emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação nova, bem como o acréscimo de valores a programações constantes dos projetos” (art. 144, parágrafo único), ressalvadas as correções de erros e omissões de ordem técnica ou legal, que devem ser realizadas e processadas por meio dos pareceres preliminares. Asseverou que, nessas bases, a previsão do regulamento vigente apresentava-se em plena conformidade com a restrição constitucional (art. 166, § 3º) analisada na ADI 1050.

Na prática, a despeito das restrições constitucionais e regimentares, as emendas RP 9 alteram as programações do PLOA. A inovação legislativa, como costuma acontecer, trouxe algumas perplexidades e dificuldades em sua operacionalização. Não por acaso, três ações de arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPFs 850, 851 e 854) foram ajuizadas no STF, por meio das quais os autores buscam a declaração de inconstitucionalidade do indicador de resultado primário RP 9 (despesa discricionária decorrente de emenda de relator-geral, exceto recomposição e correção de erros e omissões).

Nessas ações, sustentam os autores que as emendas de relator-geral, “sem previsão constitucional expressa e originariamente destinadas apenas a correções e ajustes técnicos no orçamento”, na forma de Resolução 1/2006-CN, “não têm tido suas informações individualizadas e publicizadas, não sendo possível identificar os parlamentares que fizeram a indicação dos recursos nem a destinação específica das verbas”.

Todavia, em 2/12/2021, foi editada a Resolução 2/2021-CN, em sentido oposto ao disciplinamento previsto na Resolução 1/2006-CN, ocasião em que passou a “autorizar o relator-geral a apresentar emendas que tenham por objetivo a **inclusão de programação** ou o acréscimo de valores em programações constantes do projeto” (com a inclusão do inciso IV do art. 53 da Resolução 1/2006-CN), a despeito das restrições fixadas no art. 166, §§ 3º e 4º, da Carta Política que balizaram a decisão do STF sobre o tema em sede da ADI 1050, anteriormente reproduzida.

Em síntese, das restrições constitucionais mencionadas, sobressai-se que as emendas ao PLOA ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso: i) sejam compatíveis com o plano plurianual e com a LDO; ii) indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídos os casos exemplificados no texto constitucional, os quais não têm caráter exaustivo a ponto de permitir, por óbvio, a anulação de despesas obrigatórias – conforme é demonstrado no TC 012.649/2021-0 –, criando espaço orçamentário artificialmente durante a tramitação do PLOA para alocar em emendas parlamentares; iii) relacionadas, numa banda, com a correção de erros ou omissões ou, noutra banda, com os dispositivos do texto do projeto de lei. Ainda não há, todavia, manifestação do STF sobre a matéria no âmbito da ADPF 854.

Em 6/12/2021, a Ministra Rosa Weber afastou, temporariamente, os efeitos de parte da liminar concedida em sede da ADPF 854 para suspender a execução orçamentária e financeira das emendas RP 9 da LOA/2021, “**sem prejuízo da continuidade da adoção de todas as providências necessárias à ampla publicização dos documentos embaixadores da distribuição de recursos das emendas do Relator-Geral (RP-9) no período correspondente aos exercícios de 2020 e de 2021**”.

Tais providências, contudo, não foram adotadas, tanto que a relatora negou, em 18/3/2022, o pedido de prorrogação, por 90 dias, do prazo fixado para o Congresso Nacional dar ampla divulgação, em plataforma centralizada de acesso público, em atendimento à decisão do Plenário do STF de 10/11/2021, proferida nos seguintes termos que importam à presente análise:

(a) quanto ao orçamento dos exercícios de 2020 e de 2021, que seja dada ampla publicidade, em **plataforma centralizada de acesso público**, aos documentos encaminhados aos órgãos e entidades federais que embasaram as demandas e/ou resultaram na distribuição de recursos das emendas de relator-geral (RP-9), no prazo de 30 (trinta) dias corridos;

(b) quanto à execução das despesas indicadas pelo classificador RP 9 (despesas decorrentes de emendas do relator do projeto de lei orçamentária anual), que sejam adotadas as providências necessárias para que **todas as demandas de parlamentares** voltadas à distribuição de emendas de relator-geral, independentemente da modalidade de aplicação, sejam registradas em **plataforma eletrônica centralizada** mantida pelo órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal previsto nos arts. 3º e 4º da Lei 10.180/2001, à qual assegurado amplo acesso público, com medidas de fomento à transparência ativa, assim como sejam garantidas a comparabilidade e a rastreabilidade dos dados referentes às solicitações/pedidos de distribuição de emendas e sua respectiva execução, em conformidade com os princípios da publicidade e transparência previstos nos arts. 37, caput, e 163-A da Constituição Federal, com o art. 3º da Lei 12.527/2011 e art. 48 da Lei Complementar 101/2000, também no prazo de trinta dias corridos; e (grifamos)

Pela cronologia dos fatos, resta claro que as informações referentes aos pedidos de parlamentares, alocados por meio de RP 9 na LOA 2021, não foram divulgadas a contento para atender a legislação constitucional e legal vigente e a decisão do STF.

Outro fato relevante ocorreu em 8/4/2022, quando a relatora da ADPF 854 acatou, em despacho, o pedido para reconhecer a existência de vínculo de conexão entre o conteúdo do Ato Conjunto 1/2021 e da Resolução 2/2021-CN e o objeto da controvérsia constitucional tratada na ação em questão.

Desse modo, a constitucionalidade dos referidos atos editados pelo Congresso Nacional também será apreciada no âmbito da ADPF em curso, o que contempla o dispositivo que autoriza o relator-geral a “apresentar emendas que tenham por objetivo a **inclusão de programação** ou o acréscimo de valores em programações constantes do projeto”, questão nuclear referente à sistemática das emendas RP 9 e da compatibilidade da LOA com o ordenamento constitucional vigente, assim como as normas gerais de finanças públicas.

Questionamento em sentido semelhante foi apresentado na Representação do Ministério Público de Contas (TC 044.337/2021-3, rel. Min. Aroldo Cedraz). Embora o feito não tenha sido conhecido, cópia da deliberação objeto do Excerto do Acórdão 19/2022-TCU-Plenário, acompanhada da instrução da Semag (peças 7-9), foi encaminhada à Ministra Rosa Weber, relatora da ADPF 854, em 25/1/2022. Da manifestação da Semag de peça 8, merece reprodução a seguinte passagem:

A inovação realizada no curso do cumprimento da liminar proferida na ADPF 854 afeta, sobremaneira, a sistemática de alteração orçamentária, o que impõe revisitar a jurisprudência paradigmática sobre o poder de emendar o projeto de lei orçamentária, conforme assentado na ADI 1.050.

A instrução encaminhada ao STF ressalta as conclusões do TC 012.649/2021-0, que analisou as incompatibilidades da LOA 2021 com o ordenamento constitucional e legal, em especial as normas gerais de finanças públicas. Explica que, para além das deficiências nas estimativas e cancelamento de programações referentes a despesas obrigatórias que decorrem de obrigações incondicionais impostas à União pela via constitucional e legal (arts. 17 e 24 da LRF), o exame apontou a alteração da LDO realizada no curso da execução do orçamento de 2021 para reduzir o rol de despesas essenciais que devem ser priorizadas na composição dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, suprimindo despesas que, embora caracterizadas como discricionárias, possuem caráter continuado. As despesas relacionadas à conservação do patrimônio devem ser priorizadas na sua totalidade, seja para se conformar com os princípios norteadores da gestão fiscal responsável, seja para atender o art. 45 da LRF.

Destaca que a via de escape às restrições constitucionais eleita, em 2020 e 2021, para acomodar o volume expressivo de recursos destinados a emendas RP 9, em confronto com os princípios da universalidade, da transparência e do realismo orçamentário, compromete a governança da gestão orçamentária necessária para assegurar o cumprimento das normas gerais de

finanças públicas fixadas pela LRF e a sustentabilidade da dívida pública, que passou a ser exigida constitucionalmente com a promulgação da Emenda Constitucional 109/2021.

Chama a atenção para o fato de que, embora as despesas classificadas no grupo de natureza de despesa Outras Despesas Correntes (GND 3) congreguem despesas discricionárias (RP 2), nem todas as despesas de custeio devem – ou podem – ser elegíveis para contingenciamento ou cancelamento de dotação visando a ajustes orçamentários, dado seu caráter continuado e essencial para funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os orçamentos fiscal e da seguridade social, pois se assim fizer coloca em risco o funcionamento da máquina e a proteção do patrimônio público, que deve ser priorizado pelo art. 45 da LRF.

A título de registro histórico, convém relembrar que as deficiências na gestão orçamentária contribuíram para falhas no sistema de segurança e proteção patrimonial, o que resultou no incêndio de grandes proporções que destruiu o Museu Nacional, a mais antiga instituição científica do Brasil que, segundo a Unesco, “era um símbolo de conexões vívidas entre a cultura e a pesquisa e fazia parte da memória brasileira”, patrimônio histórico-cultural que completou 200 anos em 2018, ironicamente, ano de sua destruição.

As consequências negativas decorrentes do irrealismo orçamentário, em especial para as despesas de caráter continuado voltadas para a conservação do patrimônio público, estão presentes, por exemplo, no Levantamento, realizado pela SecexEducação, para verificar as condições de segurança do patrimônio nos museus sob responsabilidade de órgãos ou entidades federais, bem como identificar os principais riscos e oportunidades de melhoria na gestão patrimonial e orçamentária dessas instituições culturais, cuja conclusão aponta fragilidades na gestão orçamentária e a invisibilidade orçamentária dos museus brasileiros, dentre outras falhas que guardam relação com a gestão orçamentária.

A fiscalização foi apreciada pelo Acórdão 1.243/2019-TCU-Plenário (rel. Min. André Luís Carvalho), cujas conclusões e o conjunto de determinações exemplificam, com nitidez, o risco de subdimensionar ou suprimir programações orçamentárias destinadas a certas despesas discricionárias (RP 2), especialmente as relacionadas à proteção do patrimônio público. O trabalho foi oportunamente aproveitado para ilustrar o risco da sistemática inaugurada pelas emendas RP 9 e fundamentar as conclusões na instrução que examinou as inconsistências na LOA 2021 no âmbito do TC 012.649/2021-0 (rel. Min. Aroldo Cedraz), peça 128.

Os documentos que acompanharam o Acórdão 19/2022-TCU-Plenário, encaminhado à relatora da ADPF 854, também registram, como outro fator crítico decorrente do modelo de emendas RP 9, a sua alocação no orçamento de ações e serviços públicos de saúde, notadamente quanto à falta de transparência dos critérios objetivos exigidos constitucionalmente (art. 198, § 3º) para a distribuição dos recursos federais alocados em saúde, como vem sendo apontada em várias fiscalizações do TCU. Citam, a título de exemplo, a resposta à Solicitação do Ministério Público Federal no âmbito do TC 038.140/2020-9 (rel. Min. Bruno Dantas), cuja análise robusta subsidiou o Relatório que fundamentou o Parecer Prévio das contas presidenciais de 2020, apreciado pelo Acórdão 1.515/2021-TCU-Plenário (rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).

Apontam que o arranjo inaugurado com as emendas RP 9 não cria, apenas, problema de transparência das escolhas orçamentárias, o qual por si só coloca a prática em desacordo com os princípios e regras estatuídos nos arts. 37, *caput*, e 163-A da Lei Maior, o que levou o Tribunal a fazer recomendações em prol da transparência e visibilidade das informações referentes às escolhas alocativas por ocasião da apreciação do Parecer Prévio das contas presidenciais de 2020 (Acórdão 1.515/2021-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues). Configura, acima de tudo, fator crítico para gestão orçamentária.

Asseveram que não se verifica, na Resolução 2/2021-CN, exigência de divulgação das informações referentes às indicações e solicitações em sistema eletrônico centralizado da União que garanta amplo acesso público aos dados (abertos), de forma a facilitar a **rastreabilidade** e a

comparabilidade das informações, conforme assegurado pelo art. 163-A da Constituição da República.

Ressaltam que, para o cumprimento do mandamento constitucional em tela, há necessidade de tornar os dados compreensíveis aos olhos do cidadão, considerando atributos tais como completude, granularidade, interoperabilidade e usabilidade, para que a disponibilização das informações deixe de atender meramente ao princípio da publicidade e passe a atender aos requisitos de transparência e visibilidade.

Reforçam no sentido de que tais requisitos refletem a noção inafastável de democracia que exige, segundo as lições de Norberto Bobbio, um “governo do poder visível”, que tem como precondição a imparcialidade e a transparência que impregnam o texto da Lei Maior e devem permear toda ação voltada para alocação de recursos públicos. Mencionam, a título de exemplo, o precedente assentado no Mandado de Segurança 24.725, da relatoria do Ministro Celso de Mello.

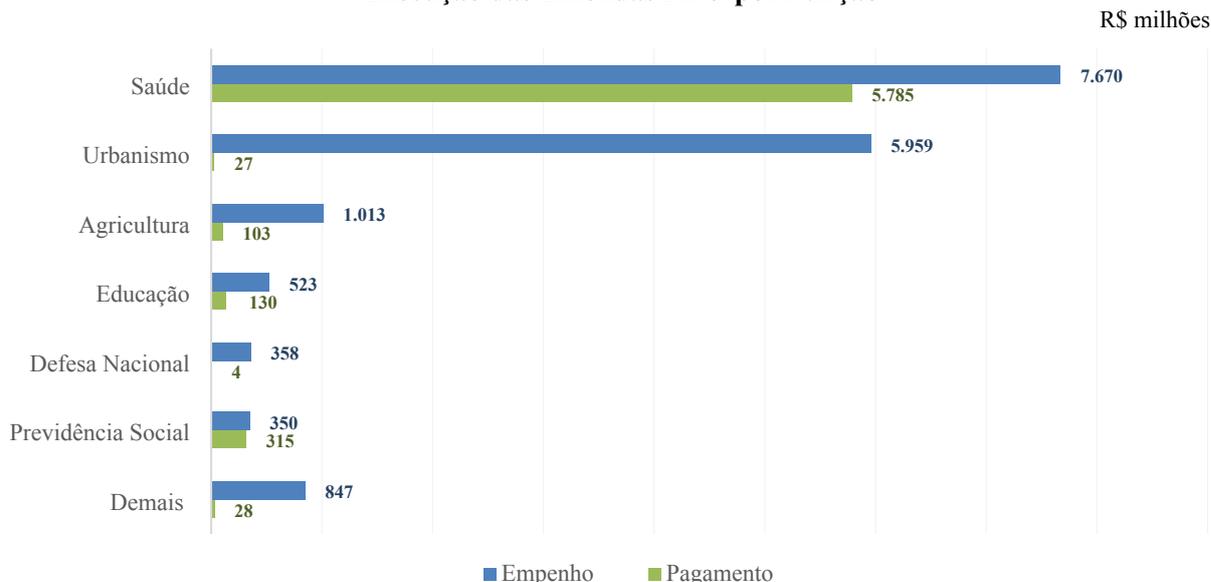
A manifestação de mérito no TC 012.649/2021-0 conclui que, além de pavimentar um caminho de gestão orçamentária temerária, o arranjo com as feições adotadas em 2021 comprometeu as dotações necessárias e suficientes para a União honrar suas despesas obrigatórias decorrentes de obrigações incondicionais impostas legal e constitucionalmente, assim como despesas que, embora sejam classificadas como discricionárias, são de caráter continuado e consideradas essenciais para o funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, razão pela qual seu atendimento, na completude, constitui condicionante necessária para realização de novos projetos (art. 45 da LRF), condicionante esta não verificada na destinação da totalidade das emendas de RP 9.

Cabe registrar, por fim, que a inobservância de regras orçamentárias de índole constitucional regulamentadas por normas gerais de finanças públicas (LRF) referentes à prioridade de despesas a serem consideradas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, além de aumentar o risco de dano ao patrimônio público, coloca a gestão fiscal em oposição à sustentabilidade da dívida pública, exigência positivada no art. 163, inciso VIII, da Constituição da República, com texto estabelecido pela EC 109/2021.

4.2.1.2. Execução orçamentária e financeira das emendas de relator-geral em 2021

Emendas RP 9 por Função

No que tange à distribuição das emendas RP 9 por área de atuação, os maiores valores em recursos empenhados foram concentrados nas funções Saúde, Urbanismo e Agricultura, conforme detalhado no gráfico.

Execução das Emendas RP-9 por Função


Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (Siop).

Quanto aos valores efetivamente pagos, embora a função Saúde represente 45,87% do total empenhado, concentra 90,10% dos valores pagos. Em oposição tem-se, a função Urbanismo, com 35,64% do total empenhado, mas apenas 0,42% do montante pago.

Emendas RP 9 por Modalidade de Aplicação

A modalidade de aplicação evidencia a estratégia de aplicação dos recursos das emendas de relator-geral. Em 2021, 79% das emendas RP 9 foram destinadas a transferências aos municípios, pouco mais 8% repassadas aos estados e ao Distrito Federal e 11,5% aplicados diretamente por órgãos e entidades federais.

Modalidade de Aplicação das Emendas RP 9 em 2021

Modalidade de Aplicação das Emendas RP 9	Despesa Empenhada		Despesa Paga		Índice de Execução Financeira em 2021
	Valor (a)	%	Valor (b)	%	c = b/a
Aplicação Direta pela União (90 e 91)	1.927.486.871	11,53%	359.049.182	5,62%	18,63%
Transferências a Municípios (40, 41 e 42)	13.207.603.517	78,99%	5.440.449.352	85,11%	41,19%
Transferências a Estados e ao Distrito Federal (30, 31 e 32)	1.348.651.771	8,07%	572.132.025	8,95%	42,42%
Transferências a Consórcios (71)	14.468.841	0,09%	0		
Outras Transferências (50, 70 e 80)	221.398.212	1,32%	20.595.045	0,32%	9,30%
Total	16.719.609.211	100%	6.392.225.604	100%	38,23%

Fonte: Siop.

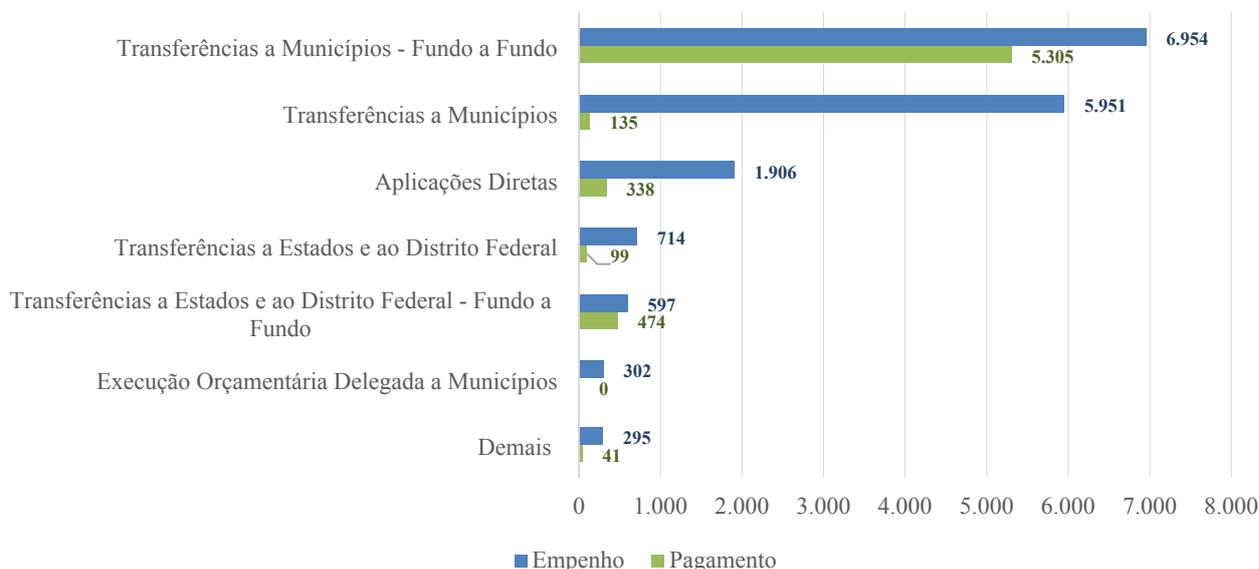
Do montante empenhado em favor dos estados, Distrito Federal e municípios (R\$ 14,55 bilhões), 51,87% se referem a repasses fundo a fundo nas modalidades 31 e 41 (R\$ 7,55 bilhões), com execução financeira de 76,53% (R\$ 5,78 bilhões).

As transferências aos entes subnacionais nas demais modalidades de aplicação (30, 32, 40, 42), cujos empenhos somaram R\$ 7 bilhões, apresentaram baixa execução financeira (3,34%), com pagamentos que somaram R\$ 234 milhões apenas. Essa baixa execução de emendas RP 9 ocorre, em especial, nos investimentos, cuja execução não raras vezes ocorre em exercícios futuros.

O gráfico a seguir detalha a execução orçamentária das emendas de relator-geral por modalidade de aplicação.

Execução das Emendas RP-9 por Modalidade de Aplicação

R\$ milhões



Fonte: Siop.

Como se observa, a maior parte dos empenhos decorrentes de emendas RP 9 foi destinada à transferência fundo a fundo para municípios (41,59%), sendo esta também a modalidade com maior proporção de pagamento, concentrando 83% do total efetivamente desembolsado no plano financeiro.

As transferências para os municípios nas demais modalidades de aplicação (40 e 42) apresentaram o pior índice de execução financeira com pagamentos de apenas R\$ 135,45 milhões, valor que corresponde a tão somente 2,17% do total empenhado para as referidas modalidades (R\$ 6,25 bilhões).

Também chama atenção o baixo índice de execução financeira da aplicação direta pelos órgãos e entidades federais, correspondente a 18,63% do valor empenhado no exercício.

Emendas RP 9 por Grupo de Natureza de Despesa

Com relação ao exercício de 2021, a tabela a seguir detalha a execução orçamentária das emendas RP 9 por Grupo Natureza de Despesa (GND).

Emendas RP 9 por Grupo Natureza de Despesa na LOA 2021

Grupo Natureza de Despesa	Execução Orçamentária e Financeira da LOA 2021					Execução Financeira dos Restos a Pagar de 2020
	Dotação Inicial	Dotação Autorizada	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Despesas Pagas	Pagamento de Restos a Pagar
3 - Outras Despesas Correntes	8.936.121	7.598.659	7.540.305	7.540.305	5.781.628	1.707.294
4 - Investimentos	9.593.720	9.266.340	9.179.304	9.179.304	610.598	2.334.362
Total Geral	18.529.841	16.865.000	16.719.609	16.719.609	6.392.226	4.041.656

Fonte: Siop (considerados valores da execução financeira dos restos a pagar inscritos em 2020 – 'RP9 Atual'. Acesso 22/6/2022.

Como se nota, o relator-geral do orçamento de 2021 alocou 48,23% da dotação inicial em despesas correntes e 51,77% em investimentos. Embora a execução orçamentária tenha sido elevada, sem restrições a título de limitação de empenho, as despesas com investimento apresentaram baixa execução financeira (6,65%), o que acarretou inscrição em restos a pagar da ordem de R\$ 8,57 bilhões, valor correspondente a 93,35% do valor empenhado.

A baixa execução financeira não se limita ao pagamento das despesas do exercício de 2021, em especial quanto aos investimentos. Dos R\$ 10,73 bilhões em investimentos inscritos em restos a pagar em 2020, apenas 21,71% (R\$ 2,33 bilhões) foram pagos em 2021.

As despesas correntes de 2021 apresentaram execução financeira em maior grau (76,68%), com inscrição de restos a pagar de R\$ 1,76 bilhão (23,32%). Dos restos a pagar inscritos em 2020 (R\$ 2,42 bilhões), 70,66% foram pagos em 2021, com execução financeira de R\$ 1,71 bilhão.

Com exceção das ações de investimento em saúde e educação básica, as demais ações destinatárias das emendas RP 9 apresentaram baixa execução financeira em 2021.

Investimentos alocados por meio de emendas RP 9

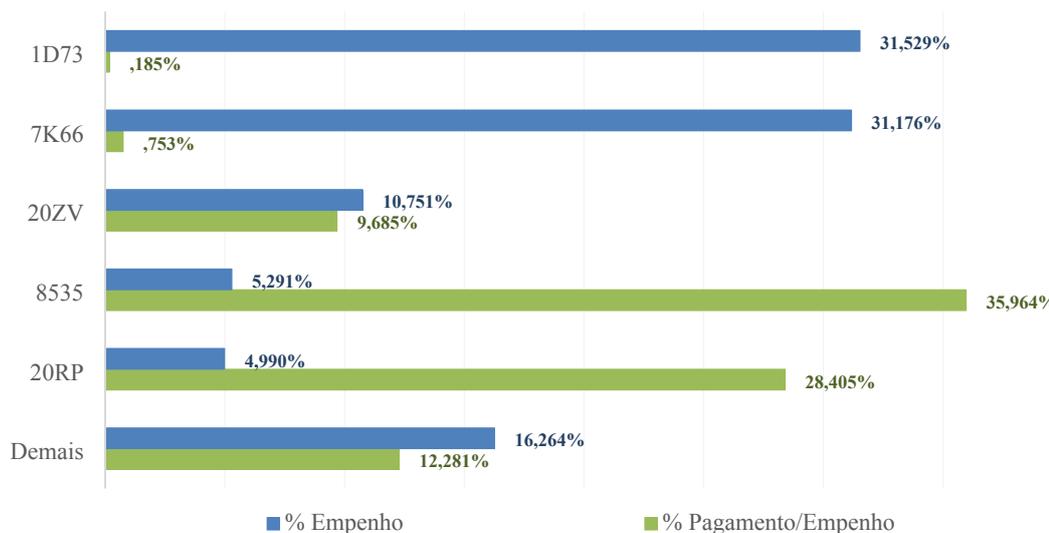
Os empenhos referentes aos investimentos autorizados na LOA 2021 foram destinados às seguintes ações:

Ações Orçamentárias de Investimentos com RP 9 na LOA 2021

Ação Orçamentária – Investimentos	Dotação Atualizada (a)	Despesas Empenhadas		Despesas Pagas (c)	% Execução Financeira (d= c/b)
		R\$ 1,00			
		Valor (b)	%		
1D73 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado à Implantação e Qualificação Viária	2.897.896.742	2.894.108.309	31,53%	5.351.752	0,18%
7K66 - Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado	2.869.829.576	2.861.706.985	31,18%	21.551.928	0,75%
20ZV - Fomento ao Setor Agropecuário	986.869.721	986.869.628	10,75%	95.573.500	9,68%
8535 - Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde	501.151.367	485.716.934	5,29%	174.682.803	35,96%
20RP - Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica	458.286.203	458.010.806	4,99%	130.098.411	28,41%
1211 - Implementação de Infraestrutura Básica nos Municípios da Região do Calha Norte	340.000.000	340.000.000	3,70%	400.000	0,12%
8581 - Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Primária à Saúde	330.525.057	304.111.544	3,31%	177.244.338	58,28%
5450 - Implantação e Modernização de Infraestrutura para Esporte Educacional, Recreativo e de Lazer	256.803.293	256.706.829	2,80%	595.700	0,23%
10T2 - Apoio a Projetos e Obras de Reabilitação, de Acessibilidade e Modernização Tecnológica em Áreas Urbanas	207.564.573	201.045.863	2,19%	48.001	0,02%
219G - Estruturação da Rede de Serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	139.096.000	132.736.023	1,45%	-	-
Demais ações orçamentárias	278.317.858	258.291.139	2,81%	5.051.666	1,96%
Total	9.266.340.390	9.179.304.060	100,00%	610.598.098	6,65%

Fonte: Siop.

O gráfico a seguir evidencia as principais ações orçamentárias para os investimentos executados na LOA 2021 por meio de emendas do relator-geral.

Emendas RP 9 – Investimentos (GND 4) – por Ação Orçamentária


Fonte: Siop.

Como se observa, apenas três ações orçamentárias concentram mais de 73% dos recursos para investimentos empenhados por meio de emendas do Relator-Geral da LOA 2021.

Segundo o Manual para Apresentação das Propostas da Ação Orçamentária, a ação “7K66 - Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado” visa promover a infraestrutura da produtividade local através de aquisição de equipamentos e realização de obras. Para tanto, os recursos são transferidos a estados, ao Distrito Federal ou a municípios. A ação conta com quatro modalidades: 1) Pavimentação de estradas vicinais; 2) Pavimentação de rodovias estaduais; 3) Implantação de infraestrutura produtiva; e 4) Aquisição de equipamentos para apoio à produção. Nesta ação foram empenhados R\$ 2,89 bilhões, representando 31,18% do total dos investimentos empenhados nas emendas RP 9.

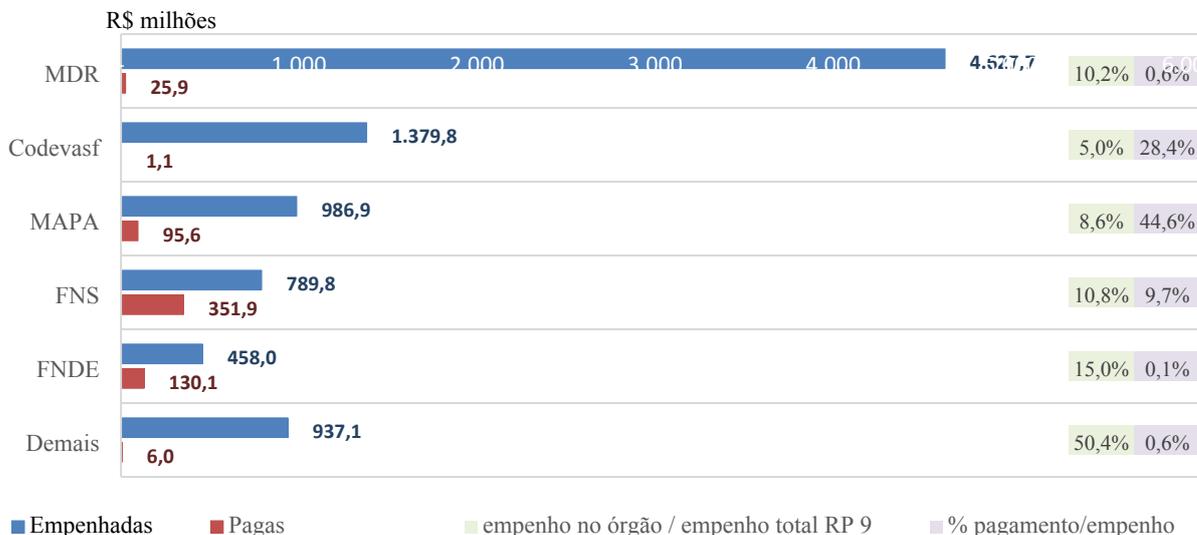
A ação “1D73 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado à Implantação e Qualificação Viária”, que concentra 31,53% dos recursos empenhados, apoia a execução de pavimentação, adequação de vias e execução de pontes e travessias em desnível, em estados, Distrito Federal e municípios. As ações 7K66 e 1D63, possuem como órgão repassador dos recursos o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR).

Já a ação “20ZV - Fomento ao Setor Agropecuário”, com 10,75% dos recursos empenhados para investimentos oriundos de emendas RP 9, possui como órgão repassador o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), podendo financiar os seguintes empreendimentos: 1) obras de engenharia civil: construções e edificações de interesse coletivo destinadas às atividades agropecuárias, ampliações e reformas de edificações existentes, obras de estradas vicinais e obras de irrigação agrícola, destinadas a beneficiar a população rural; 2) agroindustrialização: atividade de transformação e beneficiamento de produtos agropecuários realizada em instalação existente ou a ser construída; 3) Mecanização agrícola: atividade executada por uma ou um conjunto de máquinas, equipamentos e implementos utilizados para atenderem serviços de recuperação de solos, preparos de áreas para plantio, terraços, tratos culturais, colheita e beneficiamento de produtos agropecuários, construção, recuperação e conservação de estradas vicinais, dragagem, obras de drenagem e irrigação; e 4) Patrulha mecanizada: composição de uma ou mais máquinas, agrícolas ou de recuperação de estradas, as quais podem ser acompanhadas de um ou mais implementos/equipamentos compatíveis com seu uso.

As duas outras ações destacadas nos gráficos são: “8535 - Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde”, que representa 5,29% dos recursos empenhados e “20RP - Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica”, que concentrou 4,99% do montante empenhado.

Quanto à alocação dos recursos para investimentos por unidade orçamentária (UO) da União, os gráficos trazem o detalhamento:

Emendas RP 9 – Investimentos (GND 4) – por Unidade Orçamentária



Fonte: Siop.

Siglas: MDR, Ministério do Desenvolvimento Regional, administração direta; Codevasf, Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba; MAPA, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - Administração Direta; FNS, Fundo Nacional de Saúde e FNDE, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Como dito, a execução financeira dos investimentos alocados por meio de emendas RP 9 em 2021 foi muito baixa, sendo que do total empenhado em 2021 (R\$ 9,18 bilhões) apenas 6,65% (R\$ 610,59 milhões) foram pagos no exercício. No MDR, UO na qual foi alocada a maior parte dos recursos (R\$ 4,63 bilhões empenhados), houve o pagamento de apenas 0,56% (R\$ 25,89 milhões).

Oportuno mencionar que, para empenho dos recursos relativos a quaisquer emendas parlamentares (RP 6, 7, 8 ou 9) não se exige sequer a existência prévia de projeto de engenharia do empreendimento e licença ambiental, podendo tais itens, essenciais à efetiva implementação dos investimentos, ser apresentados *a posteriori*, conforme disposto no art. 67, § 3º, da LDO 2021. Com efeito, tem-se grande volume de recursos inscritos em restos a pagar, uma vez que podem ser empenhados valores para empreendimentos que não se encontram tecnicamente preparados para sua implementação.

Dispositivo com conteúdo semelhante também foi previsto na LDO 2020 (art. 62-A, § 3º, da Lei 13.898/2019, com redação dada pela Lei 13.983/2020) e, naquele exercício, a maior parcela dos valores das emendas RP 9 destinadas a investimentos não foi efetivamente utilizada, ou seja, não houve desembolso dos recursos.

Em 2020, da dotação atualizada em emendas de relator-geral destinadas a investimentos (R\$ 12,72 bilhões), foram empenhados 97,96% (R\$ 12,46 bilhões), sendo pagos apenas 15,96% (R\$ 2,03 bilhões) e inscritos em restos a pagar R\$ 10,73 bilhões (mais de 84%), dos quais R\$ 2,33 bilhões (21,71%) foram pagos em 2021.

Despesas correntes alocadas por meio de emendas RP 9

No que diz respeito às dotações oriundas de emendas do relator-geral para despesas correntes na LOA 2021, o detalhamento das principais ações orçamentárias contempladas é feito na tabela e gráficos seguintes.

Ações Orçamentárias de Despesas Correntes com RP 9 na LOA 2021

Ação Orçamentária – Despesas Correntes	Dotação Atualizada	Despesas Empenhadas		Despesas Pagas	% Execução Financeira
		Valor	%		
	(a)	(b)	(c)	(d= c/b)	

R\$ 1,00

2E89 - Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Atenção Primária à Saúde para Cumprimento de Metas	4.519.026.477	4.517.051.863	59,91%	3.644.204.748	80,68%
2E90 - Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Assistência Hospitalar e Ambulatorial para Cumprimento de Metas	2.225.590.053	2.199.918.702	29,18%	1.784.002.637	81,09%
2000 - Administração da Unidade	200.000.000	199.999.818	2,65%	199.999.818	100,00%
219G - Estruturação da Rede de Serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	184.049.999	170.264.817	2,26%	0	0,00%
2591 - Reconhecimento de Direitos de Benefícios Previdenciários	115.000.000	115.000.000	1,53%	92.294.219	80,26%
20RP - Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica	64.937.405	64.937.403	0,86%	0	0,00%
20JP - Desenvolvimento de Atividades e Apoio a Projetos e Eventos de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social	60.031.352	60.031.351	0,80%	19.064.034	31,76%
8581 - Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Primária à Saúde	54.812.188	43.547.714	0,58%	0	0,00%
8535 - Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde	30.330.443	29.948.769	0,40%	0	0,00%
20ZV - Fomento ao Setor Agropecuário	25.975.690	25.942.649	0,34%	7.777.403	29,98%
2292 - Serviço de Processamento de Dados de Benefícios Previdenciários	25.000.000	25.000.000	0,33%	17.403.258	69,61%
2798 - Aquisição e Distribuição de Alimentos da Agricultura Familiar para Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional	23.974.586	23.120.565	0,31%	0	0,00%
1211 - Implementação de Infraestrutura Básica nos Municípios da Região do Calha Norte	18.000.000	17.993.690	0,24%	3.425.881	19,04%
Demais Ações Orçamentárias	51.931.417	47.547.809	0,63%	13.455.507	28,30%
Total	7.598.659.610	7.540.305.151	100%	5.781.627.505	

Fonte: Siop.

Seguindo o padrão dos investimentos, as despesas correntes também estão concentradas em algumas ações orçamentárias, com pouco mais de 89% dos valores empenhados em duas ações do Sistema Único de Saúde (SUS): “2E89 - Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Atenção Primária à Saúde para Cumprimento de Metas” e “2E90 - Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Assistência Hospitalar e Ambulatorial para Cumprimento de Metas”, perfazendo o total de quase R\$ 6,72 bilhões.

Ambas as ações orçamentárias se destinam ao incremento temporário de recursos ao SUS para a realização de transferências do Fundo Nacional de Saúde aos fundos de saúde dos estados, Distrito Federal e municípios.

Conforme Portaria GM/MS 1.263/2021, do Ministério da Saúde, que dispõe sobre a aplicação de emendas parlamentares que adicionarem recursos ao SUS, os recursos para incremento temporário do Piso da Atenção Primária à Saúde (ação 2E89) são aplicados na manutenção de unidades de atenção básica à saúde, para desenvolvimento de ações e serviços relacionados à atenção primária, e, especialmente, nas ações que contribuam para o alcance de desempenho dos indicadores do Previne Brasil, a exemplo de iniciativas como a contratação de serviços para informatização, e que custeiem a estrutura necessária para o alcance dos indicadores de desempenho.

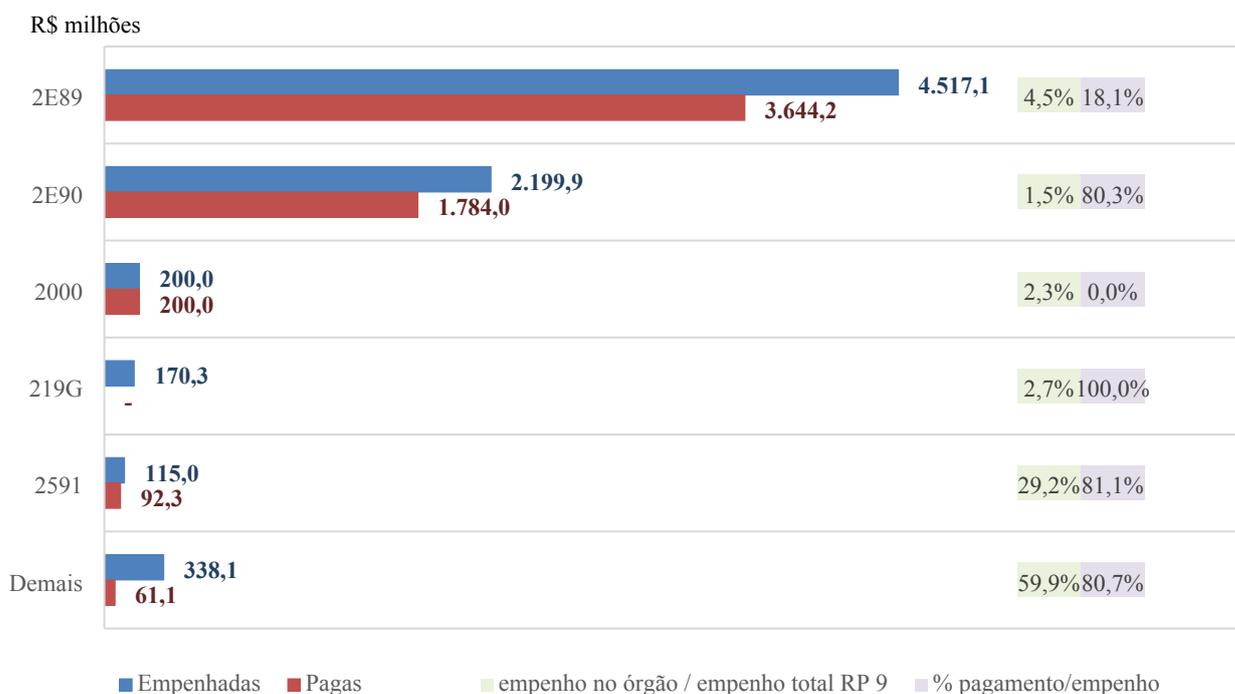
Os recursos para incremento temporário da Média e Alta Complexidade (ação 2E90) são destinados: 1) à manutenção de unidades públicas sob gestão de estados, Distrito Federal e municípios e 2) à manutenção de unidades de propriedade ou gerenciadas por entidades privadas sem fins lucrativos contratadas, conveniadas ou com instrumento congênere firmado com o ente beneficiado.

Essas duas principais ações orçamentárias nas despesas correntes apresentaram elevada execução orçamentária, tendo sido pagos valores superiores a 80% dos montantes empenhados. De maneira geral e em oposição ao verificado nos investimentos, as despesas correntes alocadas por

meio de emendas do relator-geral tiveram ampla execução no exercício, tendo sido pagos 76,68% do montante empenhado.

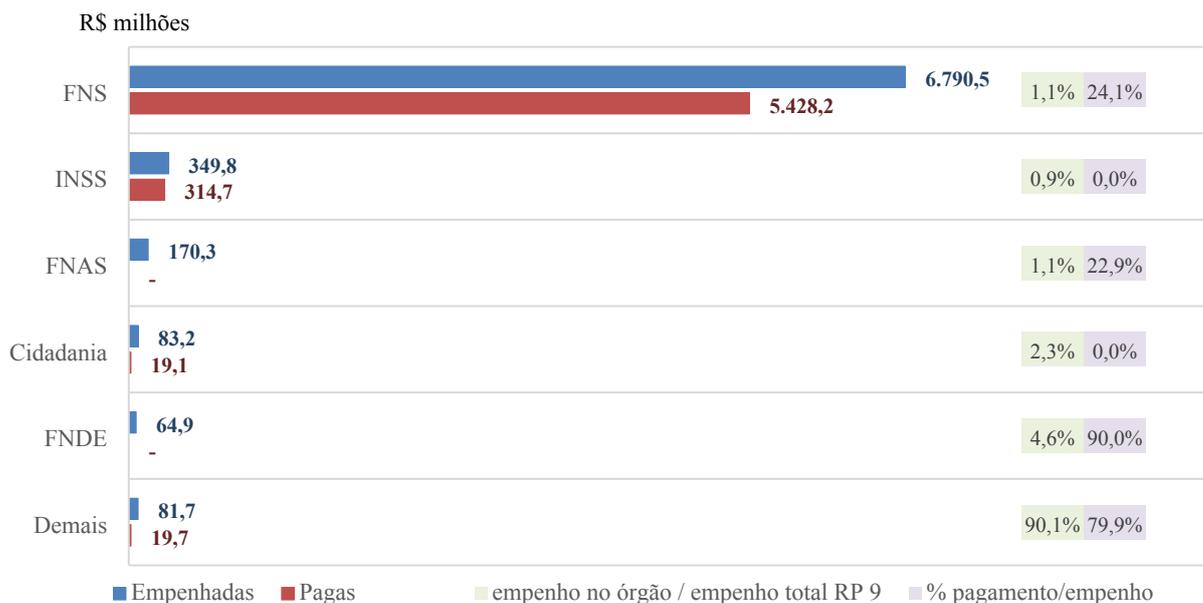
As três outras ações destacadas nos gráficos são: “2000 – Administração da Unidade” que representa 2,65% dos recursos empenhados; “219G - Estruturação da Rede de Serviços do Sistema Único de Assistência Social (Suas), com 2,26% do total empenhado e “2591 - Reconhecimento de Direitos de Benefícios Previdenciários”, que concentrou 1,53% do montante empenhado.

Emendas RP 9 – Despesas Correntes (GND 3) – por Ação Orçamentária



Fonte: Siop e Tabela - Ações Orçamentárias de Despesas Correntes com RP 9 na LOA 2021.

No que se refere à alocação dos recursos de despesas correntes por unidade orçamentária, os gráficos a seguir trazem o detalhamento. As siglas das UOs destacadas no gráfico são o Fundo Nacional de Saúde (FNS), o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) o Ministério da Cidadania (Cidadania) e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Emendas RP 9 – Despesas Correntes (GND 3) – por Unidade Orçamentária


Fonte: Siop.

Como se observa, em relação às despesas correntes, as emendas RP 9 destinaram majoritariamente recursos para o FNS, com R\$ 6,79 bilhões em despesas empenhadas e alta execução orçamentária, tendo sido pago cerca de 80% dos recursos empenhados.

Os recursos alocados no FNS por meio de emendas RP 9 foram marcados com o “Identificador de Uso 6” (ID-USO 6), o que significa que foram computadas para fins de avaliação do cumprimento do mínimo constitucional em despesas com saúde, ou seja, foram considerados como ações e serviços públicos em saúde.

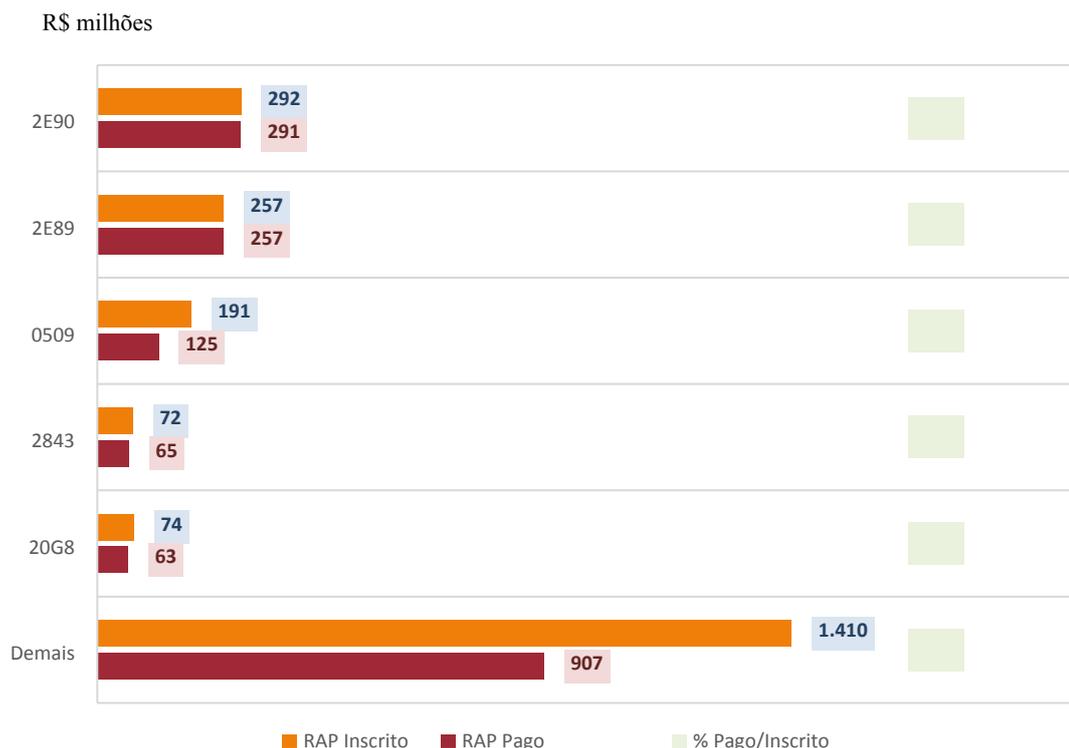
Consoante descrito na seção 4.1.1.3, em 2021, os valores empenhados pela União em ASPS foram R\$ 52,04 bilhões (40,97%) acima do valor mínimo estipulado, tendo sido empenhados R\$ 179,08 bilhões ante ao mínimo exigido de R\$ 127,03 bilhões.

Restos a pagar de emendas RP 9

É relevante descrever a execução dos restos a pagar decorrentes de emendas do relator-geral do orçamento à medida que, conforme observado, a maior parte destas despesas não vem sendo executadas no exercício em que são alocadas no orçamento.

Em 2020, do total de R\$ 21,49 bilhões empenhados em emendas do relator-geral, 61,14% (R\$ 13,14 bilhões) foram inscritos em restos a pagar, sendo R\$ 2,42 bilhões (18,40%) relativos a despesas correntes e R\$ 10,73 bilhões (81,60%) referentes a investimentos.

Quanto ao pagamento dos restos a pagar, foram pagos R\$ 4,04 bilhões em 2021, dos quais 57,76% em investimentos (R\$ 2,33 bilhões) e 42,24% (1,71 bilhões) em despesas correntes. A tabela a seguir detalha a execução das despesas correntes, por ação orçamentária.

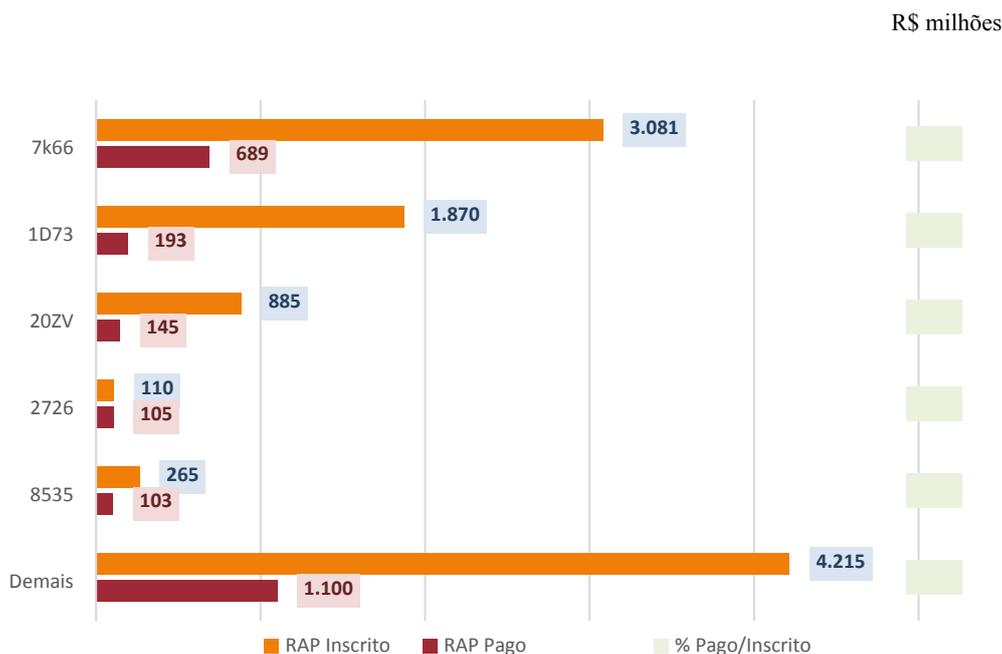
Emendas RP 9 – Restos a Pagar (RAP) – Despesas Correntes – por Ação Orçamentária


Fonte: Siop e descrição das ações na Tabela - Ações Orçamentárias de Despesas Correntes com RP 9 na LOA 2021.

A execução dos restos da LOA 2020 destinadas a despesas correntes ocorreu em proporção semelhante às programações da LOA 2021. Enquanto as despesas correntes alocadas via emendas RP 9, no orçamento de 2021, apresentaram a razão pagamento/empenho de 76,68%, a razão pagamento/restos a pagar inscritos foi de 74,34%.

As ações com maior execução nos restos a pagar foram as destinadas ao incremento temporário de recursos para ações e serviços públicos de saúde, ações 2E89 e 2E90, de forma também semelhante ao que se observou na execução da LOA 2021.

Com relação aos restos a pagar para investimentos alocados por meio de emendas RP 9, o gráfico a seguir detalha a execução. As ações destacadas nos gráficos e não mencionadas anteriormente são: “ 2726 - Prevenção e Repressão ao Tráfico Ilícito de Drogas e a Crimes Praticados contra Bens, Serviços e Interesses da União” e “8535 - Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde”.

Emendas RP 9 – Restos a Pagar (RAP) – Investimentos – por Ação Orçamentária


Fonte: Siop e descrição das ações na Tabela - Ações Orçamentárias de Despesas Correntes com RP 9 na LOA 2021.

Para os investimentos, a razão de execução “pagamento/restos a pagar inscritos” foi de 22,39%, acima, portanto, da execução dos recursos alocados na LOA 2021, que apresentaram razão pagamento/empenho de apenas 6,65%, conforme já detalhado em tabela própria.

Verifica-se, pois, que não obstante haja maior proporção de execução nos restos a pagar, a realização ainda é baixa, o que expõe a dificuldade de concretização dos investimentos previstos via emendas do relator-geral, mesmo após decorridos mais de 12 meses da alocação da programação no orçamento.

Tal fato gera preocupação sobre a eficiência das alocações orçamentárias em investimentos, uma vez que, com a inclusão de novas programações por meio de emenda de RP 9, o Poder Legislativo ampliou em muito seu poder de decisão sobre a indicação dos investimentos da União, sem que haja evidência da sua compatibilidade com as regras que regem o planejamento governamental, conforme detalhado nos tópicos seguintes.

Alocações em Investimentos pelo Poder Executivo e pelo Poder Legislativo

A partir de 2014, as emendas individuais passaram a contar com identificador de resultado primário específico nas LDO: RP 6 e apenas em 2017 o mesmo ocorreu para as emendas de bancada estadual, que possuem o identificador RP 7, embora a possibilidade de os parlamentares fixarem dispêndios por meio de emendas remontar a longa data.

Em 2015, as emendas individuais ganharam caráter impositivo em razão da promulgação da EC 86, isto é, passaram a ser de execução obrigatória em montante correspondente a 1,2% da receita corrente líquida (RCL) realizada no exercício anterior (art. 166, § 9º, da Constituição), salvo as situações previstas na própria Constituição. Em 2019, mediante a EC 100, o regime das emendas individuais foi estendido às emendas de bancada estadual, que passaram a ser impositivas até o limite de 1% RCL realizada no exercício anterior (art. 166, § 11º, da Constituição). Nos casos de impedimento de ordem técnica, as mencionadas emendas não são de execução obrigatória.

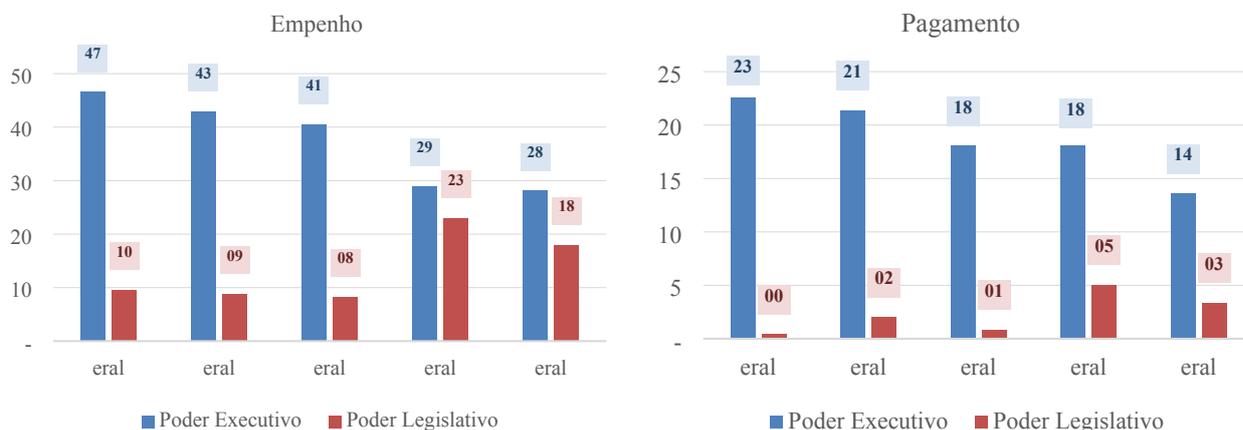
As emendas de relator-geral do PLOA (RP 9) não possuem assento constitucional, não obstante, em 2020 e em 2021 o montante de recursos empenhados em tais emendas superou a soma dos valores empenhados nas emendas individuais e de bancada.

Constata-se, assim, movimento crescente de empoderamento do Poder Legislativo sobre a destinação de recursos do Orçamento Geral da União. Esse fato se torna ainda mais claro quando se observam os recursos destinados a investimentos (GND 4).

A série histórica dos últimos 5 anos evidencia maior participação do Poder Legislativo na decisão do quanto alocar em investimentos, conforme gráficos seguintes.

Decisão sobre alocação em investimentos e sua execução financeira no período 2017-2021

R\$ bilhões ¹



Fonte: Siop.

¹ Valores atualizados pelo IPCA até dez/2021.

Poder Executivo: RP 1, RP 2 e RP 3. Poder Legislativo: RP 6, RP 7, RP 8 e RP 9.

Observa-se que os investimentos definidos no amplo processo de planejamento governamental conduzido pelo Poder Executivo correspondem ao somatório das despesas com indicadores de resultado primário RP 1, RP 2 e RP 3, sendo o RP 1 as despesas obrigatórias, RP 2 as despesas discricionárias e RP 3 o indicador específico criado para as despesas com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

As programações definidas diretamente pelo Poder Legislativo compreendem o somatório dos investimentos realizados por meio de emendas individuais (RP 6), emendas de bancada estadual (RP 7), emendas de comissões do Congresso Nacional (RP 8) e emendas do relator-geral do orçamento (RP 9). Os valores foram corrigidos pela variação do IPCA ocorrida até dezembro de 2021.

Com relação aos valores empenhados para investimentos públicos, constata-se a redução gradual, mas constante, do montante no período, passando de R\$ 56,12 bilhões em 2017 para R\$ 46,13 bilhões em 2021, em termos reais.

A partir da sistemática adotada para as emendas RP 9, em 2020, tem-se aumentado o risco de incompatibilidade do planejamento governamental, especialmente em razão da insuficiência de programações orçamentárias em valores necessários e suficientes para a União honrar suas obrigações, tendo em vista a legislação que norteia as políticas públicas aprovadas pelo próprio Congresso Nacional.

Entre 2017 e 2019, as programações previstas no planejamento orçamentário realizado pelo Poder Executivo corresponderam, em média, a 83% dos valores empenhados, cabendo ao Poder Legislativo, portanto, 17%. No biênio 2020-2021, essa proporção foi, em média, de 58% para o Poder Executivo e 42% para o Poder Legislativo.

No que se refere aos valores pagos, observa-se maior execução das programações previstas no planejamento realizado pelo Poder Executivo. No período entre 2017 e 2021, a razão entre os valores pagos e os valores empenhados foi, em média, de 50% para as programações alocadas pelo Poder Executivo, sendo de apenas 15% para as programações definidas diretamente

pelo Poder Legislativo sem considerar as premissas que norteiam o planejamento governamental estabelecidas pela Lei 10.180/2001.

Nesse quadro, impende observar que a diminuição da fatia orçamentária do Poder Executivo para alocação dos investimentos pode trazer consequências deletérias à consecução de políticas públicas estruturantes, que, via de regra, transcendem questões locais, visto que devem ser pensadas para a solução de problemas que afetem o desenvolvimento econômico e social do país como um todo.

O modelo inaugurado em 2020 não observa a noção de coordenação programática entre as políticas públicas, que devem ser guarnecidas pela definição de metas e prioridades da administração pública federal. Deve-se observar a função do orçamento voltada para reduzir as desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional, conforme exigência art. 165 §§ 2º e 7º da CF/1988.

Nesse mesmo sentido, manifestação no Estudo Técnico 22/2021 da Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, que analisou o atual modelo de emendas parlamentares e da qual se destaca o seguinte trecho:

A sistemática vigente não estimula a coordenação programática entre as políticas públicas desenvolvidas pelo Poder Executivo federal e as ações locais financiadas por intermédio das emendas. As lógicas por detrás dessas duas formas de se alocar os recursos públicos são bem distintas: apesar de conter falhas, o Executivo, em tese, busca seguir um planejamento mais abrangente de suas ações, com lastro em políticas setoriais, ao passo que as emendas – ao menos no modelo atual – incentivam a atuação fragmentada baseada no parquialismo.

Trabalhos recorrentes realizados pelo Tribunal identificam dificuldade por parte dos órgãos e entidades de realizarem avaliação das políticas públicas, o que passou a ser exigência constitucional com a EC 109/2021.

Falhas no processo orçamentário têm sido identificadas em fiscalizações recorrentes, o que compromete a funcionalidade do orçamento. Essas falhas, cujos números evidenciam que têm origem na sistemática de emendas parlamentares, perpassam todas as suas fases – elaboração, execução e monitoramento e avaliação dos resultados –, geram ineficiências e prejudicam as entregas de bens e serviços públicos à sociedade. Além do desperdício de recursos públicos, esses problemas colocam em risco a capacidade do Estado de cumprir os objetivos e assegurar os direitos fundamentais dos cidadãos.

Cite-se o diagnóstico traçado no Acórdão 3.090/2020-TCU-Plenário (rel. Min. Vital do Rêgo), por meio do qual foi realizado o monitoramento do Acórdão 2.515/2019-TCU-Plenário referente ao acompanhamento da elaboração do plano plurianual 2020-2023. Em síntese, do conjunto de trabalhos realizados pelo Tribunal, foram identificados: i) baixa capacidade de promoção do alinhamento do orçamento com o planejamento estratégico de médio e longo prazo, bem assim com os planejamentos setoriais; ii) avaliação de políticas públicas não retroalimenta o processo orçamentário; iii) não utilização das ferramentas tecnológicas disponíveis na União para assegurar a transparência, assim como viabilizar o monitoramento, a avaliação e a prestação de contas digitais de recursos repassados aos entes subnacionais sob a forma de transferência obrigatória de natureza federal do recurso.

A fiscalização conclui que o sistema de avaliação de políticas públicas precisa de maior robustez para subsidiar a elaboração e execução dos planos de governo e o processo orçamentário, com vistas a ampliar a eficiência das escolhas alocativas nesse processo, tarefa que se torna ainda mais desafiadora com a sistemática do RP 9.

A partir da sistemática inaugurada pela Resolução 2/2021-CN, que permite a **inclusão de novas programações** no PLOA, as escolhas alocativas dos recursos da União passam a ser definidas sem considerar premissas fundamentais que justificam a instituição do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal pelo art. 2º da Lei 10.180/2001, que tem por finalidade,

dentre outras, formular: i) o planejamento estratégico nacional; ii) os planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social; iii) o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais; além de gerenciar o processo de planejamento e orçamento federal.

Emendas RP 9 por Unidade da Federação e Região

No exercício de 2021, as dotações empenhadas de emendas RP 9 destinadas aos entes subnacionais somaram R\$ 14,56 bilhões, sendo 90,73% (R\$ 13,21 bilhões) em transferências ou delegação de execução aos municípios (modalidades de aplicação 40, 41 e 42) e o restante (R\$ 1,35 bilhão ou 9,27%) em transferências ou delegação de execução aos estados (modalidades de aplicação 30, 31 e 32). A tabela a seguir detalha as transferências por unidade da federação.

Variação dos empenhos de emendas de relator-geral para repasses aos estados e respectivos municípios

Estado e seus Municípios	População	Execução Orçamentária de 2021			Execução Orçamentária de 2020			Variação Empenhos 2021-2020
		<i>Valor Empenhado</i>			<i>Valor Empenhado</i>			
		<i>R\$ (milhões)</i>	<i>%</i>	<i>Per Capita</i>	<i>R\$ (milhões)</i>	<i>%</i>	<i>Per Capita</i>	
Minas Gerais	21.411.923	1.605,1	11%	75,0	600,7	5%	28,1	167%
São Paulo	46.649.132	1.202,3	8%	25,8	842,7	7%	18,1	43%
Bahia	14.985.284	1.132,1	8%	75,5	576,3	5%	38,5	96%
Maranhão	7.153.262	857,9	6%	119,9	570,4	5%	79,7	50%
Rio de Janeiro	17.463.349	731,4	5%	41,9	576,2	5%	33,0	27%
Ceará	9.240.580	693,6	5%	75,1	754,5	7%	81,6	-8%
Alagoas	3.365.351	692,2	5%	205,7	210,3	2%	62,5	229%
Pernambuco	9.674.793	682,1	5%	70,5	416,8	4%	43,1	64%
Paraíba	4.059.905	637,5	4%	157,0	524,3	5%	129,2	22%
Acre	906.876	566,5	4%	624,6	228,8	2%	252,3	148%
Paraná	11.597.484	529,2	4%	45,6	477,1	4%	41,1	11%
Piauí	3.289.290	527,7	4%	160,4	587,2	5%	178,5	-10%
Amazonas	4.269.995	526,7	4%	123,3	661,3	6%	154,9	-20%
Pará	8.777.124	478,7	3%	54,5	204,6	2%	23,3	134%
Rio Grande do Sul	11.466.630	426,6	3%	37,2	343,8	3%	30,0	24%
Goiás	7.206.589	406,7	3%	56,4	433,8	4%	60,2	-6%
Amapá	877.613	397,0	3%	452,3	457,9	4%	521,8	-13%
Rio Grande do Norte	3.560.903	371,3	3%	104,3	361,2	3%	101,4	3%
Mato Grosso do Sul	2.839.188	319,4	2%	112,5	322,5	3%	113,6	-1%
Santa Catarina	7.338.473	312,7	2%	42,6	226,1	2%	30,8	38%
Mato Grosso	3.567.234	293,2	2%	82,2	231,6	2%	64,9	27%
Roraima	652.713	272,5	2%	417,5	272,8	2%	417,9	0%
Tocantins	1.607.363	258,5	2%	160,8	322,4	3%	200,6	-20%
Rondônia	1.815.278	255,5	2%	140,8	259,5	2%	142,9	-2%
Sergipe	2.338.474	180,8	1%	77,3	171,6	1%	73,4	5%
Espírito Santo	4.108.508	170,7	1%	41,5	188,2	2%	45,8	-9%
Distrito Federal	3.094.325	28,4	0%	9,2	776,1	7%	250,8	-96%
Total	213.317.639	14.556,3	100%	68,2	11.598,8	100%	54,4	25%

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Tesouro Gerencial e IBGE.

Os Estados de Alagoas (229%), Minas Gerais (167%), Acre (148%) e Pará (134%) foram os que apresentaram maiores altas na distribuição das emendas de relator-geral quando comparados com a distribuição dos recursos alocados por essa via em 2020. Distrito Federal (-96%), Amazonas e Tocantins (-20%), Amapá (-13%) e Piauí (-10%) se sobressaíram com as maiores perdas no referido período.

Em síntese, a distribuição das emendas RP 9 entre as regiões do país apresentou o seguinte comportamento:

Distribuição das emendas de relator-geral aos entes subnacionais, por Região

R\$ 1,00

Região	População da Região		Execução Orçamentária					Variação 2021/2020
			Empenhos de 2020		Empenhos de 2021			
	Habitantes	%	Valor	%	Valor	%	Per Capita por Região	
Norte	18.906.962	9%	2.407.269.769	21%	2.755.414.981	19%	145,74	14,5%
Nordeste	57.667.842	27%	4.172.711.046	36%	5.775.246.692	40%	100,15	38,4%
Centro-Oeste	16.707.336	8%	1.763.970.824	15%	1.047.550.185	7%	62,7	-40,6%
Sul	30.402.587	14%	1.047.034.446	9%	1.268.504.128	9%	41,72	21,2%
Sudeste	89.632.912	42%	2.207.834.202	9%	3.709.539.300	25%	41,39	68,0%
Total	213.317.639	100%	11.598.820.288	100%	14.556.255.287	100%	68,24	25,5%

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Tesouro Gerencial e IBGE.

Com exceção da Região Centro-Oeste, que apresentou queda de 40,6% na destinação de emendas RP 9, todas as demais regiões ampliaram a participação dos repasses, com destaque para as Regiões Nordeste (aumento de 38,4%) e Sudeste (incremento de 68%).

Do total de emendas de relator-geral repassadas aos entes subnacionais (R\$ 14,55 bilhões), 91% foram destinados aos municípios (R\$ 13,2 bilhões). Ao todo, pouco mais de 5,2 mil cidades receberam emendas de relator-geral em 2021, conforme se verifica das seguintes faixas de valor.

Municípios beneficiados com de RP-9 em 2021 por faixa de repasse

R\$ 1,00

Faixa de Repasse de Emenda RP 9	Nº de Município Beneficiados	Valor Global	%
Acima de R\$ 50 milhões	14	994.713.093	7,5%
De R\$ 49,9 milhões a R\$ 20 milhões	61	1.777.975.366	13,5%
De R\$ 19,9 milhões a R\$ 10 milhões	129	1.758.654.463	13,3%
De R\$ 9,9 milhões a R\$ 5 milhões	328	2.229.213.292	16,9%
De R\$ 4,9 milhões a R\$ 1 milhão	2428	5.242.667.868	39,7%
Abaixo de R\$ 1 milhão	2329	1.204.379.435	9,1%
Total	5289	13.207.603.517	100%

Fonte: Tesouro Gerencial.

Em 2020, os repasses federais decorrentes de emendas RP 9, em parcela superior a R\$ 50 milhões, somaram R\$ 4,4 bilhões distribuídos em 34 cidades (26 capitais) que reúnem cerca de 49 milhões de habitantes (23% da população nacional), conforme demonstrado no Relatório que fundamentou o Parecer Prévio de 2020 (Acórdão 1.515/2021-TCU-Plenário, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).

Esse perfil foi substancialmente alterado em 2021, com a concentração de repasses mais elevados em apenas 14 cidades, das quais 7 são capitais, conforme evidenciado na tabela seguinte.

Municípios beneficiados com repasses de RP 9 em parcela acima de R\$ 50 milhões em 2021

R\$ 1,00

UF	Cidade	População	Execução Orçamentária de 2020		Execução Orçamentária de 2021		Variação 2021-2020
			Empenho	Per capita	Empenho	Per capita	%
AL	Arapiraca	234.309	1.940.585	8,28	103.573.898	442,04	5237%
PA	São Félix do Xingu	135.732	5.000.000	36,84	53.954.562	397,51	979%
PB	Campina Grande	413.830	5.271.002	12,74	56.116.229	135,60	965%
RJ	São Gonçalo	1.098.357	15.529.740	14,14	129.966.164	118,33	737%
SP	Cotia	257.882	59.506.771	230,75	69.311.899	268,77	16%

UF	Cidade	População	Execução Orçamentária de 2020		Execução Orçamentária de 2021		Varição 2021-2020
			Empenho	Per capita	Empenho	Per capita	%
RJ	Duque de Caxias	929.449	46.648.301	50,19	53.299.999	57,35	14%
PE	Petrolina	359.372	86.501.399	240,70	79.927.674	222,41	-8%
AL	Maceió	1.031.597	61.446.939	59,56	53.166.335	51,54	-13%
AM	Manaus	2.255.903	87.650.431	38,85	53.796.387	23,85	-39%
AC	Rio Branco	419.452	162.205.917	386,71	97.292.176	231,95	-40%
MG	Belo Horizonte	2.530.701	126.615.094	50,03	50.565.050	19,98	-60%
AP	Macapá	522.357	215.838.926	413,20	79.563.279	152,32	-63%
BA	Salvador	2.900.319	172.343.684	59,42	64.034.249	22,08	-63%
PB	João Pessoa	825.796	189.287.125	229,22	50.145.191	60,72	-74%
Total		13.915.056	1.235.785.914	88,81	994.713.092	71,48	-20%

Fonte: Tesouro Gerencial e IBGE – Estimativa População (julho/2021).

O montante global dos repasses acima de R\$ 50 milhões, que representa 7,5% das emendas de relator-geral de 2021, foi destinado a uma área territorial que concentra quase 14 milhões de habitantes (6,52% da população nacional), na qual sobressaem as transferências realizadas aos Municípios de Arapiraca (AL), São Félix do Xingu (PA), Campina Grande (PB) e São Gonçalo (RJ), no total de R\$ 343,6 milhões, distribuídos nas seguintes ações orçamentárias.

Distribuição de emendas de relator-geral por ação orçamentária em 2021

Ação Orçamentária em 2021	Empenho	R\$ 1,00 %
Arapiraca - AL		
1D73 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado à Implantação e Qualificação Viária	97.099.650	93,75%
2E89 - Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Atenção Primária à Saúde para Cumprimento de Metas	2.695.000	2,60%
2E90 - Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Assistência Hospitalar e Ambulatorial para Cumprimento de Metas	2.516.400	2,43%
219G – Estruturação da Rede de Serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	600.000	0,58%
8581 – Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Primária à Saúde	399.998	0,39%
20ZV - Fomento ao Setor Agropecuário	257.850	0,25%
20RP - Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica	5.000	0,005%
Subtotal	103.573.898	100,00%
São Gonçalo - RJ		
2E89 - Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Atenção Primária	73.160.000	56,29%
2E90 - Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Assistência	37.616.552	28,94%
1D73 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado	14.364.463	11,05%
10T2 - Apoio à Projetos e Obras de Reabilitação, de Acessibilidade	2.870.210	2,21%
5450 - Implantação e Modernização de Infraestrutura para Esporte Educacional, Recreativo e de Lazer	955.000	0,73%
20RP - Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica	500.000	0,38%
8535 - Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde	299.939	0,23%
219G – Estruturação da Rede de Serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	200.000	0,15%
Subtotal	129.966.164	100,00%
Campina Grande - PB		
2E90 - Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Assistência Hospitalar e Ambulatorial para Cumprimento de Metas	40.700.000	72,53%
2E89 - Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Atenção Primária à Saúde para Cumprimento de Metas	9.000.000	16,04%
8581 - Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Primária à Saúde	2.599.865	4,63%
20RP - Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica	1.959.564	3,49%
5450 - Implantação e Modernização de Infraestrutura para Esporte Educacional, Recreativo e de Lazer	1.156.800	2,06%
219G – Estruturação da Rede de Serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	700.000	1,25%
Subtotal	56.116.229	100,00%
São Félix do Xingu - PA		
7K66 - Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado	50.250.000	93,13%
2E89 - Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Atenção Primária	1.215.333	2,25%
2E90 - Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Assistência	1.000.000	1,85%
8581 - Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Primária à Saúde	499.632	0,93%

5450 - Implantação e Modernização de Infraestrutura para Esporte Educacional, Recreativo e de Lazer	334.250	0,62%
20RP - Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica	320.564	0,59%
8535 - Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde	234.783	0,44%
219G – Estruturação da Rede de Serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	100.000	0,19%
Subtotal	53.954.562	100,00%

Fonte: Tesouro Gerencial

Os repasses a esses 4 municípios – que representam 35% do recorte feito na tabela precedente – despontaram no *ranking* das cidades que obtiveram aumentos expressivos – que variaram de **737%** a **5.237%** – na destinação das emendas RP 9 em relação ao que receberam no ano anterior. Essa variação tão elevada e concentrada em algumas cidades chama a atenção.

Primeiro, porque boa parte dos recursos de emendas RP 9 foi destinada à saúde e à assistência social, políticas públicas que se sujeitam a um regime jurídico-constitucional que exige critérios objetivos de escolha dos destinatários e repasse de recursos do orçamento da União.

Segundo, como é demonstrado na seção 4.2.2, a **inclusão de novas programações** por emendas de relator-geral tem como origem a supressão de programações essenciais para a União honrar despesas obrigatórias (R\$ 7,4 bilhões) e de despesas discricionárias que abrangem, em alguns casos, as relacionadas com a conservação do patrimônio público priorizadas pelo art. 45 da LRF, cujas programações também foram objeto de supressão na tramitação do PLOA e por ocasião do veto presidencial.

Terceiro, as finanças públicas têm dimensões com considerável potencial de afetar, por meio do orçamento público, a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais, razão pela qual o art. 166 da Constituição de 1988, ao disciplinar as emendas parlamentares individuais e de bancada, exige a observância de critérios objetivos de equidade e imparcialidade para a sua alocação entre os parlamentares, assim como a LRF, embora não tenha natureza eleitoral, dispõe sobre um conjunto de regras que disciplinam as finanças no último ano de mandato eletivo.

Nesse sentido, o arranjo adotado para alocação de recursos do orçamento da União, sem qualquer evidência de observância de critérios objetivos nas escolhas alocativas e dos pressupostos que balizam o planejamento governamental, apresenta fatores críticos que comprometem a governança orçamentária, tema analisado na denúncia objeto do TC 014.379/2021-0.

Convém observar, ainda, que as 26 capitais, cujas áreas concentram quase 48 milhões de habitantes, receberam R\$ 728,76 milhões de emendas de relator-geral em 2021, valor correspondente a pouco mais de 5,5% do total repassado aos municípios, conforme evidenciado na tabela e no gráfico seguintes.

Capitais beneficiadas com emendas RP 9 em 2021

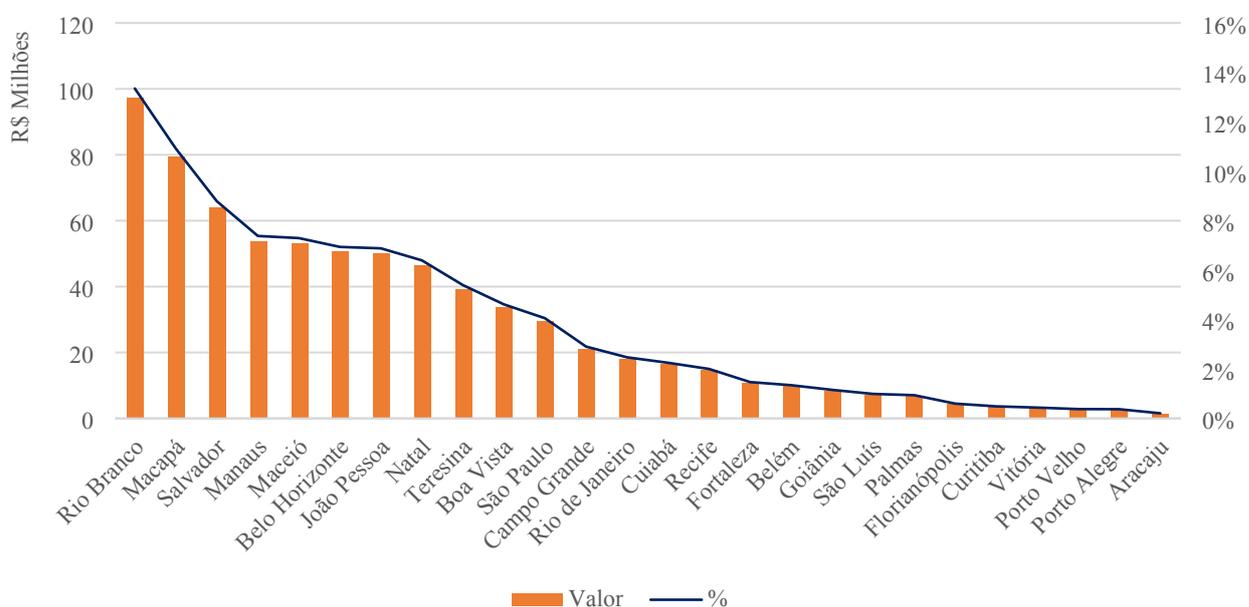
UF	Capital	População	Empenhos de 2021			Empenhos de 2020			RS 1,00
			Valor	%	Per Capita	Valor	%	Per Capita	Varição 2021-2020
AC	Rio Branco	419.452	97.292.176	13%	231,95	162.205.917	4,38%	386,71	-40,02%
AP	Macapá	522.357	79.563.279	11%	152,32	215.838.927	5,83%	413,20	-63,14%
BA	Salvador	2.900.319	64.034.249	9%	22,08	172.343.684	4,66%	59,42	-62,85%
AM	Manaus	2.255.903	53.796.387	7%	23,85	87.650.431	2,37%	38,85	-38,62%
AL	Maceió	1.031.597	53.166.335	7%	51,54	61.446.939	1,66%	59,56	-13,48%
MG	Belo Horizonte	2.530.701	50.565.050	7%	19,98	126.615.094	3,42%	50,03	-60,06%
PB	João Pessoa	825.796	50.145.191	7%	60,72	189.287.125	5,11%	229,22	-73,51%
RN	Natal	896.708	46.594.386	6%	51,96	120.873.346	3,27%	134,80	-61,45%
PI	Teresina	871.126	39.300.335	5%	45,11	307.069.293	8,30%	352,50	-87,20%
RR	Boa Vista	436.591	33.612.763	5%	76,99	156.781.692	4,24%	359,10	-78,56%
SP	São Paulo	12.396.372	29.528.161	4%	2,38	192.094.430	5,19%	15,50	-84,63%

MS	Campo Grande	916.001	21.177.484	3%	23,12	152.576.593	4,12%	166,57	-86,12%
RJ	Rio de Janeiro	6.775.561	18.009.299	2%	2,66	188.936.555	5,10%	27,89	-90,47%
MT	Cuiabá	623.614	16.400.000	2%	26,30	134.546.637	3,63%	215,75	-87,81%
PE	Recife	1.661.017	14.573.000	2%	8,77	155.232.082	4,19%	93,46	-90,61%
CE	Fortaleza	2.703.391	10.707.252	1%	3,96	209.145.051	5,65%	77,36	-94,88%
PA	Belém	1.506.420	9.787.756	1%	6,50	84.777.134	2,29%	56,28	-88,45%
GO	Goiânia	1.555.626	8.410.514	1%	5,41	247.710.880	6,69%	159,24	-96,60%
MA	São Luís	1.115.932	7.216.812	1%	6,47	72.252.261	1,95%	64,75	-90,01%
TO	Palmas	313.349	6.843.525	1%	21,84	71.046.804	1,92%	226,73	-90,37%
SC	Florianópolis	516.524	4.351.996	1%	8,43	54.415.288	1,47%	105,35	-92,00%
PR	Curitiba	1.963.726	3.548.017	0%	1,81	101.434.666	2,74%	51,65	-96,50%
ES	Vitória	369.534	3.186.504	0%	8,62	82.497.885	2,23%	223,25	-96,14%
RO	Porto Velho	494.013	2.746.500	0%	5,56	109.679.758	2,96%	222,02	-97,50%
RS	Porto Alegre	1.492.530	2.707.001	0%	1,81	119.218.927	3,22%	79,88	-97,73%
SE	Aracaju	672.614	1.501.185	0%	2,23	125.822.962	3,40%	187,07	-98,81%
Total		47.766.774	728.765.156	100%	15,26	3.701.500.362	100,00%	77,49	-80,31%

Fonte: Tesouro Gerencial e IBGE – Estimativa População (julho/2021).

Nota-se perda substancial na destinação das emendas RP 9 para as capitais. Se for considerado que boa parte desses recursos foi destinada à saúde, o padrão que a tabela e o gráfico seguinte evidenciam merece atenção, uma vez que a distribuição dos recursos da União vinculados à saúde deve observar critérios objetivos que privilegiem as necessidades de saúde da população, as dimensões epidemiológica, demográfica, socioeconômica, espacial e de capacidade de oferta de ações e de serviços de saúde, dentre outros previstos no art. 17 da Lei Complementar 141/2012 c/c art. 35 da Lei 8.080/1990.

Distribuição das Emendas RP 9 de 2021 entre as Capitais



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Tabela - Capitais beneficiadas com emendas RP-9 em 2021.

Impende ressaltar ainda que a pulverização da maior parte das emendas RP 9 em mais de 5,2 mil municípios traz o desafio de realizar o monitoramento e a avaliação das políticas públicas, nos termos previstos nos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988. A rastreabilidade e a comparabilidade das escolhas alocativas no Congresso Nacional e da efetiva aplicação desses recursos também se revelam desafiadoras no atual estágio da sistemática.

A recomendação proferida no Parecer Prévio das contas de 2020 (item 3.11), para que os órgãos do Poder Executivo adotassem as medidas necessárias no sentido de que todas as

demandas de parlamentares voltadas para distribuição de emendas de relator-geral, independentemente da modalidade de aplicação, fossem registradas em plataforma eletrônica centralizada mantida pelo órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, não foi implementada.

O STF, ao incorporar a referida recomendação na decisão plenária proferida em 10/11/2021, incluiu o Poder Legislativo no rol de destinatário. Conforme mencionado no tópico precedente, o Congresso Nacional requereu prorrogação de 90 dias para cumprir a decisão judicial, pedido negado pela relatora, Ministra Rosa Weber, mediante despacho de 18/3/2022.

Em face do exposto, a recomendação mencionada é objeto de monitoramento realizado no capítulo 6 desta instrução.

Utilização de emendas de relator-geral para compor o orçamento da seguridade social à luz dos preceitos constitucionais

O orçamento da seguridade social integra a saúde, o regime geral de previdência social (RGPS) e a assistência social. As três dimensões deste importante orçamento da União são regidas por princípios e objetivos constitucionais específicos (art. 194), dos quais sobressaem a equidade na forma de participação no custeio (inciso V) e o caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados (inciso VII).

A utilização de emendas RP 9 para definir a alocação de recursos do orçamento da seguridade social União, além suprimir programações necessárias para honrar despesas obrigatórias da previdência social, conforme análise específica realizada na seção 4.2.2, não se demonstra compatível com os princípios, diretrizes e objetivos constitucionais que norteiam o SUS e o Suas.

Soma-se a isso a previsão do art. 195, § 10 da Carta Política, segundo o qual as transferências de recursos da União para os entes subnacionais aplicarem no SUS e no Suas devem observar critérios objetivos definidos em lei.

Consentâneo com esses princípios e objetivos gerais da seguridade social, o art. 198 da CF/1988 dispõe que as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com diretrizes próprias, das quais ganha relevo neste exame a **participação da comunidade** (inciso III). Não bastasse isso, o inciso II, do § 3º do artigo mencionado exige a observância de **critérios objetivos para a distribuição dos recursos da União** vinculados à saúde destinados aos entes subnacionais, “objetivando a progressiva redução das disparidades regionais”.

Os critérios objetivos exigidos constitucionalmente para o repasse aos entes subnacionais dos recursos da União destinados à saúde estão definidos nos seguintes termos da Lei Complementar 141/2012:

Art. 17. O rateio dos **recursos da União vinculados a ações e serviços públicos de saúde** e repassados na forma do *caput* dos arts. 18 e 22 aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios observará as necessidades de saúde da população, as dimensões epidemiológica, demográfica, socioeconômica, espacial e de capacidade de oferta de ações e de serviços de saúde e, ainda, o disposto no art. 35 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, de forma a atender os objetivos do inciso II do § 3º do art. 198 da Constituição Federal.

Conforme demonstrado nas tabelas precedentes, pouco mais de 87% das emendas RP 9 foram destinadas aos entes subnacionais, no total de R\$ 14,56 bilhões, sendo a área de saúde uma das principais destinatárias.

O SUS é regido por um regime jurídico-constitucional específico que orienta desde o planejamento até o controle social das ações e serviços públicos de saúde. Sobressai do regime fixado pela Lei Complementar 141/2012, as seguintes normas que orientam todo ciclo orçamentário, inclusive na União:

Art. 30. Os planos plurianuais, as leis de diretrizes orçamentárias, as **leis orçamentárias** e os planos de aplicação dos recursos dos fundos de saúde da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios **serão elaborados de modo a dar cumprimento ao disposto nesta Lei Complementar**.

§ 1º O **processo de planejamento e orçamento será ascendente** e deverá partir das necessidades de saúde da população em cada região, com base no perfil epidemiológico, demográfico e socioeconômico, para definir as metas anuais de atenção integral à saúde e estimar os respectivos custos.

§ 2º Os planos e metas regionais resultantes das **pactuações intermunicipais** constituirão a base para os planos e metas estaduais, que promoverão a **equidade interregional**.

§ 3º Os planos e metas estaduais constituirão a base para o **plano e metas nacionais**, que promoverão a **equidade interestadual**.

§ 4º Caberá aos **Conselhos de Saúde** deliberar sobre as diretrizes para o estabelecimento de prioridades. (grifamos)

Ao apreciar as contas presidenciais de 2020, o Tribunal destacou a preocupação com os critérios de distribuição dos recursos federais na área da saúde. A falta de transparência dos critérios de distribuição dos recursos da União foi abordada no Relatório que fundamenta o Acórdão 2.817/2020-TCU-Plenário (rel. Min. Benjamin Zymler) referente à fiscalização realizada com o objetivo de avaliar a estrutura de governança montada pelo Ministério da Saúde para enfrentar a crise sanitária decorrente do novo Coronavírus.

Na ocasião, o Tribunal ressaltou que as emendas parlamentares têm o potencial de distorcer a distribuição equitativa dos recursos da União entre os entes subnacionais. Da decisão mencionada, é oportuno destacar a seguinte passagem:

Filtrando-se exclusivamente as transferências para o Programa de Trabalho 10.122.5018.21C0.6500 (Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus), observa-se que cinco estados não receberam recursos com o localizador específico (ES, MT, PI, PR e SC); outros receberam transferências mínimas frente à sua população, como Minas Gerais, que recebeu cerca de R\$ 1,61 per capita, ao passo que o estado do Amapá recebeu R\$ 88,28 *per capita*.

A despeito dessa situação, deve-se inicialmente considerar que as emendas parlamentares são instrumentos legítimos que, se bem utilizados, podem fortalecer a democracia e garantir os compromissos assumidos pelos parlamentares junto à população. **Não obstante, é papel de todos os agentes públicos, inclusive parlamentares, zelar pelo atendimento da legislação pátria, notadamente o art. 35 da Lei 8.080/1990, o art. 17 da Lei Complementar 141/2012 e o inciso II do § 3º do art. 198 da Constituição Federal.**

Tais dispositivos estabelecem - dentre outros critérios - a necessidade de que as transferências aos entes subnacionais para ações e serviços públicos em saúde considerem as dimensões epidemiológica, demográfica, socioeconômica, espacial, além da capacidade de oferta de ações e serviços de saúde no respectivo ente e características quantitativas e qualitativas da rede de saúde na área, bem como a progressiva redução de disparidades regionais.

A respeito dessa temática, o Tribunal de Contas da União realizou, no ano de 2018, auditoria integrada acerca da eficiência e efetividade da aplicação dos recursos advindos de emendas parlamentares individuais impositivas, cujas dotações estavam sob a responsabilidade dos Ministérios da Saúde e das Cidades, incorporado pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (TC Processo 018.272/2018-5).

Por meio do Acórdão 2704/2019-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Vital do Rêgo, que apreciou a auditoria citada, o Tribunal recomendou à Mesa do Congresso Nacional e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização que avaliassem a possibilidade de:

9.5.1 promoverem modificações legislativas que entenderem pertinentes para que a divisão dos recursos para as emendas parlamentares atenda ao objetivo fundamental da

República de "reduzir as desigualdades sociais e regionais" e à função dos orçamentos públicos de "reduzir desigualdades inter-regionais", em conformidade com os arts. 3º, inciso III, e 165, § 7º, da Constituição Federal, considerando que, no modelo vigente, que prevê a **repartição equitativa entre os congressistas, a tendência é haver concentração de verbas nas regiões mais desenvolvidas, em razão da sua maior representatividade no Parlamento;**

A lógica dessa recomendação é válida para o caso aqui analisado, pois, conforme se verifica nos dados anteriormente apurados, **existe uma maior tendência de alocação de recursos das emendas parlamentares para a saúde nas UFs com menor população**, que são as que possuem maior representatividade proporcional no Parlamento, mas não são necessariamente as que mais necessitam de aportes de recursos para lidar com a pandemia. (grifamos)

Essas distorções também chamaram a atenção do Ministério Público Federal, que solicitou informações ao Tribunal para instruir o Procedimento Preparatório 1.34.043.000359/2020-07, instaurado com o objetivo de fiscalizar a aplicação de verbas federais para o combate ao novo Coronavírus (TC 038.140/2020-9, rel. Min. Bruno Dantas), cuja instrução aponta distorções de densa relevância.

A prestação de serviços de saúde tem representação econômica com reflexo político, razão pela qual o constituinte sujeita as transferências intergovernamentais a critérios objetivos de escolha dos beneficiários. Todas as transferências federais para os entes subnacionais aplicarem em ações e serviços públicos de saúde devem ocorrer mediante fundo de saúde por força do art. 77, § 3º, do ADCT. A instituição e funcionamento do referido fundo é condição para a União realizar os repasses na área da saúde, conforme disposto no inciso I, do parágrafo único do art. 22 da Lei Complementar 141/2012. Assim sendo, todos os repasses federais realizados pela União para essa finalidade são vinculados à saúde e devem observar os critérios objetivos exigidos constitucionalmente e definidos na lei complementar mencionada (art. 17).

Por outro lado, há que se observar que, historicamente, cerca de 70% do orçamento federal destinado à saúde é aplicado por meio de repasses aos entes subnacionais. Se for considerado o grau de dependência de boa parte da população ao atendimento pelo SUS, a distribuição de recursos do orçamento da União tem o potencial de afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais, o que reforça a necessidade de observar os critérios objetivos na distribuição desses recursos.

Regime similar é verificado para as transferências intergovernamentais realizadas na área de assistência social. De acordo com os fundamentos que embasaram os Acórdãos 80/2021-TCU-Plenário e 944/2021-TCU-Plenário (rel. Min. Marcos Bemquerer), as transferências realizadas no âmbito do Suas constituem transferências obrigatórias que devem, por exigência do § 10 do art. 195 da CF/1988 e da Lei Orgânica do Suas (Lei 8.742/1993), seguir **critérios objetivos de distribuição dos recursos de natureza federal** entre os entes subnacionais. Entendimento no mesmo sentido foi assentado no Acórdão 73/2021-TCU-Plenário (rel. Min. Bruno Dantas).

Enquanto a Lei Maior define benefícios assistenciais de prestação continuada (art. 203), a Lei do Suas estabelece cofinanciamento por meio de transferência automática, mediante aprovação, pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), de **critérios de transferência de recursos da União** para os entes subnacionais. Frise-se que o art. 17 da Lei 8.742/1993, consentâneo com o objetivo constitucional fixado pelo art. 194, inciso VII, dispõe sobre a composição do CNAS, no qual é assegurada a participação de representantes das três esferas de governo, da sociedade civil e dos trabalhadores do setor, cuja missão precípua é, dentre outras, definir os critérios de alocação dos recursos federais repassados aos entes subnacionais (art. 18, inciso IX).

Para tanto, a Lei Orgânica do Suas considera **indicadores que informem sua regionalização mais equitativa**, assim como a propositura, pelo órgão ministerial, de critérios de transferência dos recursos de que trata o sistema e realização de repasse dos recursos destinados à assistência social na forma da lei, não por escolhas subjetivas e unilaterais que subvertem a lógica

da política nacional de assistência social e sem considerar os pressupostos do planejamento governamental.

A sistemática adotada, em 2021, para alocação de recursos da União por meio de emendas RP 9, especialmente no que diz respeito à possibilidade de **incluir novas programações** inaugurada pela Resolução 2/2021-CN (que incluiu o inciso IV do art. 53 da Resolução 1/2006-CN), não se demonstra guarnecida dessa amplitude jurídico-constitucional que rege as ações e serviços públicos de saúde que integram o SUS e as ações do Suas.

Além de desconsiderar as normas gerais estabelecidas em lei complementar e leis orgânicas do SUS e Suas norteadoras do planejamento orçamentário dessas duas importantes políticas públicas nacionais, a sistemática adotada para alocação de recursos do orçamento da União por emendas RP 9 suprime – pela via oblíqua do orçamento – instâncias colegiadas consagradas na legislação infraconstitucional (Conselhos Nacionais de Saúde e Assistência Social) para definir prioridades e critérios de distribuição dos recursos de natureza federal, em consonância com o arranjo constitucional traçado para a seguridade social (art. 194, inciso VII), que privilegia a equidade inter-regional e interestadual.

Todavia, a constitucionalidade material da Resolução 2/2021-CN será apreciada em sede da ADPF 854, conforme consignado na decisão da Ministra Rosa Weber de 8/4/2022, que reconheceu a existência de vínculo de conexão entre o conteúdo do Ato Conjunto 1/2021 e da Resolução em comento.

4.2.2. Tramitação e Sanção da Lei Orçamentária de 2021

No curso da tramitação e sanção da LOA 2021 foram identificadas algumas irregularidades e impropriedades, apontadas no âmbito do TC 012.649/2021-0 (rel. Min. Aroldo Cedraz), sendo o processo oriundo de duas representações de autoria de diversos congressistas quando da tramitação do PLOA no Congresso Nacional.

A representação em questão foi instruída pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) e conta com parecer convergente do Ministério Público de Contas, sem decisão de mérito. Embora o referido processo esteja pendente de apreciação, foram consideradas, com fundamento no art. 9º da Resolução TCU 291/2017, as conclusões da instrução de mérito, dada a relevância dos fatos - com desdobramentos de densa significância sobre a execução orçamentária - para os fins do art. 36 da Lei 8.443/1992.

Conforme já descrito na seção 2.5, o relatório final do PLOA foi apresentado em 22/3/2021 na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), nele contendo R\$ 3,03 bilhões em emendas do relator-geral.

Entretanto, em 25/3/2021, o relator-geral do PLOA apresentou na CMO complementação de voto ao relatório final. Nesse documento, dentre outros ajustes nas programações orçamentárias, foram propostos cancelamentos de despesas da ordem de R\$ 26,47 bilhões, sendo R\$ 26,01 bilhões, referentes a despesas obrigatórias (RP 1) e R\$ 457 milhões relativos a despesas discricionárias (RP 2).

Nesse contexto, compete mencionar que, de modo a facilitar o acompanhamento e apuração do resultado fiscal do exercício, as despesas são gravadas com um indicador, o denominado Identificador de Resultado Primário (RP).

Os recursos liberados com o cancelamento destas programações foram destinados a emendas do relator-geral (RP 9): R\$ 26,13 bilhões; emendas de comissões permanentes da Câmara ou Senado (RP 8): R\$ 198 milhões e gastos discricionários (RP 2): R\$ 135,94 milhões.

Desse modo, considerando que do relatório final já constavam R\$ 3,03 bilhões em despesas grafadas como RP 9, o total de despesas alocadas por meio de emendas do relator-geral

atingiu R\$ 29,03 bilhões no PLOA 2021. Assim foi aprovada a lei orçamentária, tendo os autógrafos sido encaminhados à sanção presidencial em 31/3/2021.

Em 22/4/2021 a LOA 2021 foi sancionada com vetos, Lei 14.144, sendo as razões dos vetos expostas como a necessidade de se recompor despesas obrigatórias, que se encontravam em descompasso com a real estimativa, e, ao mesmo tempo, cumprir com a regra instituída pelo Novo Regime Fiscal (Teto de Gastos – Emenda Constitucional 95/2016).

Foram vetados na LOA R\$ 19,77 bilhões em dispêndios discricionários (RP 2), emendas do relator-geral (RP 9) e emendas de comissões (RP 8). Além disso, R\$ 9,29 bilhões em despesas discricionárias foram posteriormente bloqueadas, quando da edição do decreto de programação financeira – Decreto 10.699, de 14/5/2021. Tais despesas só vieram a ser desbloqueadas em 30/7/2021, com a publicação do Decreto 10.760, que modificou o decreto original de programação financeira.

Na mesma data da sanção com vetos da lei orçamentária, 22/4, foi remetido ao Congresso Nacional projeto de lei de crédito suplementar (PLN 4/2021 – Mensagem 157) com o objetivo de recompor parte da despesa obrigatória cancelada no curso da tramitação do PLOA 2021. Assim, em 10/6/2021, foi sancionada a Lei 14.167, restaurando ao orçamento R\$ 19,77 bilhões em despesas obrigatórias.

Tomando de empréstimo, mais uma vez, os fundamentos do Recurso Extraordinário 217.194 julgado pelo STF, a sanção ou veto é o instrumento que sela a comunhão de vontade do Poder Executivo e do Poder Legislativo. Esta apreciação é oportuna para análise não apenas do interesse público, mas também da compatibilidade da lei orçamentária com a Carta Política e as normas gerais de finanças públicas. Cite-se o alerta expedido pelo Acórdão 2.198/2020-TCU-Plenário (rel. Min. Vital do Rêgo) sobre situação semelhante envolvendo incentivos fiscais sem observar as condicionantes constitucionais e fixadas pela LRF:

9.2. alertar o Poder Executivo, com fundamento no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, que:

...

9.2.2. os requisitos estabelecidos no art. 14 da Lei Complementar 101/2000, no art. 113 do ADCT e na Lei de Diretrizes Orçamentárias não se limitam aos projetos de iniciativa do Poder Executivo, estendendo-se à apreciação de propostas de iniciativa do Poder Legislativo, o que deve ocorrer, neste último caso, por ocasião do **exercício do poder de sanção e/ou de veto do presidente da República com base no art. 66 da Constituição da República**, conforme disposto no parecer prévio das contas presidenciais do exercício de 2018 apreciado pelo Acórdão 1.331/2019-TCU-Plenário, que analisou o alerta proferido no parecer prévio das contas presidenciais de 2017; (grifamos)

Dessa forma, oportuno se faz alertar o Presidente da República sobre a necessidade de observar, por ocasião da elaboração do PLOA e, sobretudo, quando da apreciação do autógrafo da LOA, a conformação dos dispositivos e programações orçamentárias com os ditames constitucionais e das normas gerais de finanças públicas, notadamente as Leis Complementares 101/2000 e 141/2012, que estabelecem normas gerais de finanças públicas para orientar o processo orçamentário e que devem ser observadas tanto pelo Poder Executivo, quando pelo Poder Legislativo.

Ausência de Dotação Orçamentária para Despesas Relativas ao Abono Salarial Anual na LOA 2021

O abono salarial é uma política pública que integra a seguridade social, com previsão de fonte de financiamento no art. 239, § 3º, da Constituição Federal, o qual estabelece que empregados que recebam até dois salários-mínimos de remuneração mensal, de empregadores que contribuem para o Programa de Integração Social (PIS) ou para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), possuem direito assegurado ao pagamento de um salário-mínimo anual.

O programa é regulamentado pela Lei 7.998/1990, que em seu art. 9º, dispõe, dentre outros aspectos, que o **abono salarial anual** tem seu valor calculado na proporção de um doze avos do valor do salário-mínimo vigente na data do respectivo pagamento, multiplicado pelo número de meses trabalhados no ano correspondente.

Desse modo, a operacionalização do programa requer um período no qual será verificado o direito do trabalhador a receber o abono, checando, por exemplo, o valor do salário percebido e o número de meses laborado pelo trabalhador. A verificação do direito do trabalhador em receber o abono é realizada por meio da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e, mais recentemente, também por meio do Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (eSocial).

Ao Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), dentre outras funções, compete aprovar e acompanhar a execução do plano de trabalho anual do abono salarial anual e regulamentar os dispositivos da lei.

Nessas bases, pouco antes da aprovação da LOA (22/4/2021), o Codefat editou a Resolução 896, de 23/3/2021, para estabelecer procedimentos operacionais relativos ao abono salarial anual. O novo regramento (art. 3º) implicou a alteração da sistemática de pagamentos até então vigente para o abono salarial anual.

A sistemática anterior consistia em verificar o direito do trabalhador ao recebimento do abono no ano imediatamente subsequente ao ano-base trabalhado (ano-base + 1), sendo o efetivo pagamento realizado para uma parte dos trabalhadores no segundo semestre do ano-base + 1 e, para a parte restante dos trabalhadores, no primeiro semestre do ano-base + 2.

Assim, para os trabalhadores que laboraram no ano-base 2019, por exemplo, a verificação do direito em receber o abono ocorreu em 2020, sendo efetivado o pagamento no segundo semestre de 2020 para alguns trabalhadores e no primeiro semestre de 2021 para o restante.

Com a nova regra do Codefat, o pagamento aos trabalhadores que fizeram jus ao abono será integralmente realizado no ano-base + 2, sendo a verificação do direito realizada entre os meses de outubro do ano-base + 1 e janeiro do ano-base + 2.

Desse modo, para os trabalhadores que laboraram no ano-base 2020, a verificação do direito de receber o abono ocorreu entre outubro de 2021 e janeiro de 2022, e o pagamento ocorreu em fevereiro e março de 2022 para todos os trabalhadores. Com efeito, foi aberto, artificialmente, espaço orçamentário em 2021, uma vez que a legislação vigente estabelece que o abono salarial é anual.

Conforme já mencionado, o relator-geral do PLOA 2021 propôs, em complemento de voto apresentado no dia 25/3/2021 (dois dias após a resolução do Codefat), o cancelamento de R\$ 26,47 bilhões em despesas, sendo R\$ 26,01 bilhões referentes a despesas obrigatórias e R\$ 457 milhões relativos a despesas discricionárias. Dentre as supressões de despesas obrigatórias pelo relator-geral sobressaem R\$ 7,4 bilhões (28,45% das despesas obrigatórias) relativos ao pagamento do abono salarial anual.

Posteriormente, em 22/4, mesma data da sanção com vetos da LOA, foi remetido ao Congresso Nacional projeto de lei de crédito suplementar (PLN 4/2021 – Mensagem 157) com o objetivo de recompor parte da despesa obrigatória cancelada no curso da tramitação do PLOA 2021, sancionada a Lei 14.167, de 10/6/2021, para restaurar ao orçamento R\$ 19,8 bilhões em despesas obrigatórias. Não houve, contudo, restabelecimento da dotação originalmente proposta para o abono salarial anual.

Segundo declararam os gestores em resposta a diligências e comentários à instrução preliminar proferida no TC 012.649/2021-0, como o pagamento do ano-base 2020 ocorrerá integralmente em 2022, os créditos orçamentários necessários para adequar a obrigação constitucional e legal da União referente ao abono salarial anual poderiam ser previstos apenas na

LOA de 2022, a despeito de o trabalhador ter laborado em 2020 e a apuração do direito de receber o abono ter ocorrido majoritariamente em 2021.

Em síntese, os órgãos do Poder Executivo defenderam nos autos que os créditos orçamentários só precisariam estar previstos na lei orçamentária referente ao ano da realização do pagamento, independentemente do disposto no art. 24 da LRF. Esse entendimento está presente também em alguns documentos produzidos em resposta às diligências realizadas por esta Corte de Contas.

A sistemática, amparada por ato infralegal editado dois dias antes da apresentação do voto complementar do relator-geral do orçamento, é mais uma hipótese de postergação de despesas de um exercício para o orçamento futuro, quando serão empenhadas e pagas. A análise de mérito realizada no TC 012.649/2021-0 não teve a pretensão de discutir, de forma conclusiva e abrangente, teses sobre o regime orçamentário que rege o setor público brasileiro (se de competência, de caixa ou, como expressa a literatura, de base modificada). Tampouco é necessário enfrentar, nesta assentada, o desafio de integrar de forma abrangente os regimes orçamentário e contábil no setor público.

Isso porque, no campo das finanças públicas, sobressaem as regras específicas da seguridade social previstas no art. 24 da LRF, segundo as quais as projeções orçamentárias para as respectivas despesas devem considerar: i) a **concessão de benefício a quem satisfaça as condições de habilitação prevista na legislação pertinente**; ii) a hipótese de expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados; iii) o reajustamento de valor do benefício ou serviço, a fim de preservar o seu valor real, de acordo com a legislação pertinente, situações em que o aumento da despesa é dispensado de compensação referida no art. 17 da LRF, mas não da **adequação orçamentária** e compatibilidade com a LDO, o que passa por definição de dotações necessárias e suficientes, o que não foi verificado no exercício de 2021.

As modificações havidas na dotação das despesas previstas para o abono salarial em 2021, assim como a execução orçamentária no exercício, podem ser assim resumidas:

Dotação do Abono Salarial na LOA 2021

Ação Orçamentária	Proposta	Autógrafo	Sanção	Autorizado
0581 - Abono Salarial	17.972.921.705	10.572.921.705	10.572.921.705	10.772.921.705

Fonte: Siop – acesso em 15/3/2021.

Execução do Abono Salarial na LOA 2021

Ação Orçamentária	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago	Restos a pagar pagos
0581 - Abono Salarial	10.772.921.705	10.158.254.488	10.158.254.488	10.158.254.488	0

Fonte: Siop – acesso em 15/3/2021.

Nota-se que foram empenhados e pagos 94,29% dos recursos autorizados para o abono salarial na LOA 2021. Pela sistemática inaugurada pelo Codefat, depreende-se que os recursos executados são relativos ao abono do ano-base 2019, cujo direito dos trabalhadores foi apurado em 2020, sendo parte pago em 2020 e o restante, no total de R\$ 10,2 bilhões, em 2021. Ou seja, não houve, na LOA 2021, programação orçamentária necessária e suficiente para honrar o direito do trabalhador de receber o abono salarial anual referente ao ano base 2020, que deveria ter sido pago, no todo ou pelo menos em parte, em 2021.

A Lei 13.134/2015 estabelece que as alterações havidas no abono salarial anual somente produziriam “efeitos financeiros a partir do **exercício de 2016**, considerando-se, para os fins do disposto no inciso I do art. 9º da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, como ano-base para a sua aplicação o **ano de 2015**” (art. 4º). Nessa vertente, dispõe que os efeitos financeiros decorrentes da alteração legislativa ocorrerão apenas no exercício financeiro seguinte ao do ano-base. Com isso, a

norma estabelece uma correspondência entre o exercício de surgimento do direito do trabalhador (ano-base) e a realização da despesa pela União (ano-base + 1).

Registre-se que a CGU, por intermédio do Relatório Preliminar 899784, apontou achados de inconformidade na execução orçamentária e nos pagamentos, identificando situações com indício de irregularidade, para as quais realizou recomendações de ajuste nos processos de identificação dos trabalhadores com direito a receber o abono salarial.

Concomitantemente à configuração da obrigação da União de conceder o abono salarial anual a um grupo específico de trabalhadores (art. 239, § 3º, CF) – o que ocorre, segundo a LRF, com a satisfação das condições de habilitação previstas na legislação –, surge a necessidade de haver na lei orçamentária (art. 35, § 2º, inciso III, do ADCT) dotação específica e suficiente para adequar a despesa obrigatória da União. Soma-se a isso a necessidade de adequar o PLOA e a LOA às exigências dos arts. 15-17 e 24 da LRF, cujas condicionantes devem ser observadas em todas as fases do processo orçamentário.

A observância dessas condicionantes é fundamental para que a União não tenha aumentadas suas obrigações de índole constitucional em montante que exceda os créditos orçamentários, cujo efeito – se a situação se materializar – é o descumprimento do art. 167, inciso II da CF/1988.

É oportuno ressaltar que a persistência desse tipo de prática inaugurada com as emendas RP 9, em especial quanto ao subdimensionamento das programações orçamentárias necessárias e suficientes para despesas obrigatórias, ampliam artificialmente – ainda que pela via reflexa – os limites orçamentários de Teto de Gasto, os quais devem ser observados tanto pelo Poder Executivo, quando da elaboração do PLOA (art. 107, § 3º do ADCT), quanto pelo Congresso Nacional, durante o processo legislativo que resultar na LOA (§ 4º).

Impende registrar que o Teto de Gastos não impede a inclusão de quaisquer despesas na LOA, bastando, para tanto, que sejam indicadas outras despesas para as quais não serão alocadas dotações naquele exercício, em virtude da precedência e relevância do dispêndio que se pretende incluir. O que não se pode permitir é a realização despesa de fato sem a correspondente dotação específica e suficiente, o que acaba comprometendo orçamentos futuros em oposição à noção de realismo orçamentário.

O que se verificou, de fato, foi a não-recomposição de R\$ 7,4 bilhões em despesas com o abono salarial anual que constavam do PLOA, porém foram suprimidos pelo Congresso Nacional ao longo da tramitação da proposta, abrindo espaço na LOA para a acomodação de emendas do relator-geral, que, como visto, atingiram mais de R\$ 18 bilhões na dotação inicial da LOA 2021.

A inexistência de programações necessárias e suficientes na LOA 2021 para honrar as despesas com abono salarial anual foi examinada no TC 012.649/2021-0, com manifestação conclusiva na instrução pela irregularidade da prática, que não teve recomposição ao longo da execução orçamentária, em desacordo com o disposto nos arts. 167, inciso II, e 239, § 3º, da Constituição Federal c/c art. 35, § 2º, inciso III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e ainda os princípios orçamentários da universalidade e anualidade, explícitos no art. 2º da Lei 4.320/1964.

Não recomposição de Despesas Relativas a Benefícios Previdenciários na LOA 2021

Por ocasião da tramitação do PLOA 2021 no Congresso Nacional, foram suprimidas diversas despesas obrigatórias, tendo sido recompostas posteriormente, mediante vetos apostos à lei orçamentária (Mensagem 156/2021) e proposição de créditos suplementares pelo Poder Executivo (PLN 4/2021 - Mensagem 157).

Entretanto, duas despesas obrigatórias não foram recompostas: uma, referente ao abono salarial anual, e outra relativa a benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). No caso dos benefícios previdenciários, a recomposição foi apenas parcial, conforme explicitado na

exposição de motivos que encaminhou o PLN 4/2021. O documento também esclarece que a diferença observada poderia ser atendida durante o exercício financeiro, mediante a abertura de créditos adicionais, utilizando, como recursos em cancelamento, entre outros, as dotações orçamentárias bloqueadas, conforme autorização prevista no § 3º do art. 62 da LDO 2021.

De acordo com as projeções de despesa apresentadas no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP), publicado em abril de 2021, a diferença entre as programações orçamentárias destinadas aos benefícios previdenciários contidas no autógrafo da lei orçamentária e as projeções existentes à época atingiam R\$ 16,29 bilhões pela ótica financeira e R\$ 9,26 bilhões na vertente orçamentária. Entretanto, o PLN 4/2021, convertido na Lei 14.167/2021, realizou a recomposição de tão somente R\$ 6,65 bilhões das despesas previdenciárias. Assim, a diferença não recomposta foi de R\$ 9,64 bilhões pela ótica financeira e de R\$ 2,61 bilhões pela ótica orçamentária.

Em 14/5/2021, foi editado o Decreto 10.699/2021, estabelecendo a programação financeira do Poder Executivo Federal para o exercício de 2021, tendo sido realizado o bloqueio de despesas primárias discricionárias (RP 2) no montante de R\$ 9,29 bilhões.

Instado a se manifestar no TC 012.649/2021-0, o Ministério da Economia alegou que a realização do bloqueio de despesas discricionárias supriria a não-recomposição integral das despesas com benefícios previdenciários. O ponto central da controvérsia das estimativas de despesas com tais benefícios é determinar se pode a lei orçamentária prever dotação em montante inferior ao que indicam as projeções oficiais, considerando a natureza obrigatória das referidas despesas.

No caso em análise, que se refere a benefícios previdenciários integrantes da seguridade social, as referidas despesas recebem tratamento específico pelo art. 24 LRF, especialmente quanto à sua criação ou majoração. O dispositivo excepciona a observância das regras de criação de despesa do art. 17, quando se tratar de concessão de benefício derivados da seguridade social, entre eles os previdenciários, a quem satisfaça as condições de habilitação prevista na legislação pertinente (art. 24, § 1º, inciso I da LRF).

Está implícito na construção da referida norma a ideia de que a despesa ocorrerá, independentemente da vontade do gestor ou da própria União, considerando se tratar de despesa de índole constitucional. Basta que o beneficiário preencha os requisitos descritos na legislação própria para ter direito ao recebimento do benefício, e, assim, surja a obrigação da União. Nessas situações, há a flexibilização das exigências para a criação ou majoração de despesa obrigatória de caráter continuado, assim como da demonstração da origem dos recursos para seu custeio, com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes (art. 16, inciso I, da LRF).

O procedimento autorizado na LRF busca manter a hígidez do sistema orçamentário, estimulando a adoção de providências necessárias para o atendimento de despesa que, embora não prevista no orçamento, o direito do beneficiário é assegurado pela legislação segundo algumas condições de habilitação – a exemplo do benefício por auxílio-doença, dentre outros. Em situações como essa, deve-se buscar a recomposição da dotação orçamentária específica e, assim, cumprir as normas de finanças públicas, de modo a evitar a configuração da obrigação da União sem prévio empenho.

Dessa forma, a previsão na LOA de dotação referente à despesa obrigatória em montante inferior ao projetado em documentos oficiais caracteriza **situação de não-conformidade com as regras constitucionais e legais que rege as finanças públicas**.

É cediço que as projeções de despesa com benefícios previdenciários podem mudar ao longo do ano em função de diversas variáveis macroeconômicas. Entretanto, o que se contestou no TC 012.649/2021-0 foi o fato de o Poder Executivo, conhecendo a projeção existente à época da sanção da LOA (22/4/2021), optar por manter programações orçamentárias insuficientes ao

montante estimado ao longo de todo o exercício.

Nesse cenário, a prática se revela como via de escapismo, ainda que de forma reflexa, à regra instituída pelos §§ 3º e 4º do art. 107 do ADCT, que restringe as programações orçamentárias primárias do PLOA e da própria LOA ao limite máximo de dispêndio que o Teto de Gastos permite para o exercício.

Esse tipo de prática ofende os princípios da universalidade e do orçamento bruto, segundo o qual o orçamento deve conter toda a despesa estimada para os Poderes, fundos, órgãos e entidades da administração pública e que estas devem estar programadas em sua totalidade, sem qualquer tipo de dedução, sendo o que se depreende do disposto no art. 4º c/c art. 6º da Lei 4.320/1964. Também se revela ofensiva ao art. 167, inciso II, da CF, o qual veda a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários, visto que, em um contexto de despesas obrigatórias, que ocorrerem independentemente do aval ou qualquer tipo de decisão do gestor público, não caberia a este a discricionariedade de optar pela inclusão ou não de programações orçamentárias suficientes para honrar a despesa.

A instrução de mérito do TC 012.649/2021-0 considerou irregulares as programações orçamentárias do RGPS, na LOA 2021, dissonantes das projeções oficiais de despesas com os benefícios previdenciários, sendo tal disparidade de conhecimento do Poder Executivo quando da sanção da LOA, o que contraria dispositivos legais, conforme interpretação sistemática do art. 107, §§ 3º e 4º do ADCT c/c art. 4º e art. 6º da Lei 4.320/1964, do art. 9º, § 2º da LRF e no art. 167, inciso II, da Constituição Federal. Os encaminhamentos foram propostos na instrução de mérito do processo em referência.

Supressão de Despesas Discricionárias para Alocação de Recursos em Emendas de Relator-Geral

As despesas primárias discricionárias do Poder Executivo Federal (RP 2) sofreram redução de R\$ 21,47 bilhões (22,35%) entre os valores constantes da proposta que originou o PLOA e o valor final autorizado, sendo R\$ 4,34 bilhões (4,52%) no curso da tramitação do PLOA no Congresso Nacional (PLN 28/2020), R\$ 7,84 bilhões (8,16%) foram vetados quando da sanção da LOA e outros R\$ 9,29 bilhões (9,67%) foram objeto de bloqueio no decreto de programação financeira – Decreto 10.699/2021.

De acordo com a apuração realizada para instrução do TC 012.649/2021-0, as reduções nas programações orçamentárias destinadas às despesas discricionárias (RP 2) incidiram proporcionalmente mais sobre os dispêndios vinculados a investimentos (-30,02%) e inversões financeiras (-25,70%). As rubricas destinadas às despesas correntes sofreram redução de 5,79%. Não obstante, considerando que foram determinados mais R\$ 9,29 bilhões em bloqueios de dotações, é possível verificar que as despesas correntes, aquelas mais diretamente relacionadas ao funcionamento dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, também foram afetadas.

Ademais, há ações orçamentárias que, embora sejam classificadas como investimentos, são destinadas à manutenção da infraestrutura, a exemplo da ação “**219Z - Conservação e Recuperação de Ativos de Infraestrutura da União**”. Esta ação sofreu redução de R\$ 1,09 bilhão (-26,54%) na dotação proposta originalmente no PLOA 2021, sendo R\$ 347,91 milhões retirados na tramitação no Congresso Nacional e mais R\$ 745,18 milhões foram objeto de veto quando da sanção da lei, embora o art. 45 da LRF priorize explícita e expressamente as despesas de conservação do patrimônio público.

Denota-se, pois, que, para que fosse possível acomodar as despesas geradas pelas emendas do relator-geral do PLOA 2021 (RP 9) houve supressão de dispêndios destinados ao funcionamento e manutenção das estruturas físicas e ativos de órgãos e entidades da Administração Pública Federal, além de investimentos em ações que já se encontravam em andamento e/ou são destinadas ao apoio na consecução de políticas públicas.

Tal fato resta ainda mais claro quando se verificam as ações orçamentárias mais afetadas e que estão vinculadas às programações de cada órgão ou unidade orçamentária. O Ministério da Economia foi o que sofreu maior redução nas dotações destinadas às despesas discricionárias RP 2, das quais se destacam: i) “20U7 – Censos Demográfico, Agropecuário e Geográfico”, redução de R\$ 1,95 bilhão (-97,34%); ii) “00I0 - Inventariança do Fundo Nacional de Desenvolvimento”, diminuição de R\$ 500 milhões (-71,43%); iii) “00M4 - Remuneração a Agentes Financeiros, declínio de R\$ 423,4 milhões; e iv) “00OP - Integralização de Cotas de Capital em Organismos Financeiros Internacionais”, decréscimo de R\$ 73 milhões (-6,00%).

O segundo órgão orçamentário com maior supressão nas dotações RP 2 foi o Ministério da Educação. As ações mais afetadas foram: i) “0509 - Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica”, redução de R\$ 222,25 milhões (-30,33%); ii) “20RK - Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior”, diminuição de R\$ 143,59 milhões (-3,89%); iii) “15R3 - Apoio à Expansão, Reestruturação e Modernização das Instituições Federais de Ensino Superior”, supressão de R\$ 141,14 milhões (- 100,00%) e iv) “12KU - Apoio à implantação de escolas para educação infantil”, decréscimo de R\$ 113,24 milhões (-51,01%).

Nesse contexto, convém reiterar que o art. 45 da LRF prioriza os projetos em andamento e as despesas de conservação do patrimônio público. A LDO 2021, por sua vez, estabelece que o PLOA e os projetos para abertura de créditos somente incluirão ações ou subtítulos novos se tiverem sido adequada e suficientemente contemplados os projetos e seus subtítulos em andamento, e os recursos alocados, no caso dos projetos, viabilizarem a conclusão de uma etapa ou a obtenção de uma unidade completa (art. 21), assim como as despesas prioritárias (obrigatórias e as discricionárias necessárias ao funcionamento dos órgãos e entidades), consideradas as contrapartidas previstas na LDO.

Como se nota, a legislação estabelece precedência à conclusão de projetos já iniciados e à conservação do patrimônio já existente e não à alocação de recursos em novos investimentos. Assim, observa-se que o cancelamento e o bloqueio de despesas primárias discricionárias (RP 2) para que sejam alocados valores em emendas do relator-geral da LOA (RP 9) para novos empreendimentos não atende ao disposto no art. 45 da LRF.

Ademais, um dia antes da sanção da LOA 2021, foi publicada a Lei 14.143, que modificou o *caput* do art. 4º da LDO 2021, retirando a obrigatoriedade que, somente após o atendimento das despesas de funcionamento dos órgãos e entidades, devem ser alocados valores nas prioridades e metas da Administração Pública. Entretanto, essa alteração apenas torna o *caput* do art. 4º da LDO, em parte, incompatível com o art. 45 da LRF, no que diz respeito às despesas de conservação do patrimônio público, conforme instrução de mérito proferida no TC 012.649/2021-0.

Importa mencionar também que, para empenho dos recursos relativos a quaisquer emendas parlamentares (RP 6, 7, 8 ou 9) não se exige sequer a existência prévia de projeto de engenharia do empreendimento e licença ambiental, podendo tais itens, essenciais à efetiva implementação dos investimentos, serem apresentados *a posteriori*, por força do disposto no art. 67, § 3º, da LDO 2021. Disso pode resultar grande volume de recursos inscritos em restos a pagar, uma vez que podem ser empenhados valores para empreendimentos que não se encontrem tecnicamente preparados para serem desenvolvidos, sendo os valores, então, inscritos em restos a pagar.

De fato, dispositivo em sentido semelhante estava presente também na LDO 2020 (Lei 13.898/2019). Naquele exercício, a maior parcela dos valores das emendas RP 9 destinada a investimentos não teve execução financeira, ou seja, não houve desembolso dos recursos. Em 2020, da dotação autorizada em emendas de relator-geral para investimentos (R\$ 12,72 bilhões), foram empenhados 97,96% (R\$12,46 bilhões), sendo pagos apenas 15,96% (R\$ 2,03 bilhões) e inscritos em restos a pagar mais de 84% dos recursos (R\$ 10,73 bilhões).

Em 2021, a dotação autorizada em emendas RP 9 para investimentos públicos foi de R\$ 9,27 bilhões, tendo sido empenhados 99,06% (R\$ 9,18 bilhões), mas pagos no exercício apenas

6,59% (R\$ 610,59 milhões). Ao término do exercício foram inscritos em restos a pagar R\$ 8,57 bilhões em programações de emendas RP 9 destinadas a investimentos.

Esse cenário de baixa execução dos investimentos impõe dificuldades à gestão orçamentária da União, em face da necessidade de cumprimento do Teto de Gastos (EC 95/2016). Isso porque, não obstante a apuração do cumprimento da regra fiscal ocorrer pelos valores efetivamente pagos (art. 107, § 10), as dotações orçamentárias não podem exceder o limite do Teto de Gastos (art. 107, §§ 3º e 4º).

Desse modo, os investimentos oriundos das emendas RP 9 terminam por ocupar espaço orçamentário em dois exercícios distintos: primeiro, no exercício em que as dotações são inseridas no orçamento e, posteriormente, no exercício em que ocorrer o efetivo desembolso. Assim, em 2020, por exemplo, embora somente R\$ 2,03 bilhões em investimentos oriundos de emendas RP 9 tenham sido efetivamente computados para efeito do Teto de Gastos, outros R\$ 10,34 bilhões, inscritos em restos a pagar, ocuparam espaço no limite orçamentário dado pela regra fiscal, impedindo que outras despesas primárias pudessem ser alocadas e efetivamente realizadas naquele exercício.

Ademais, esses valores destinados a investimentos inscritos em restos a pagar voltarão a ocupar parte do limite fixado pela regra fiscal no exercício em que forem efetivamente realizados, concorrendo, então, com as despesas primárias daquele exercício.

Ao se propor no orçamento, via emendas de relator-geral, o início de novos empreendimentos sem que estejam tecnicamente preparados para serem iniciados e sem que sejam priorizados os empreendimentos já em andamento e as despesas de conservação do patrimônio existente, compromete-se a boa gestão orçamentária e financeira da União, com reflexos imediatos na qualidade do investimento e na deterioração do patrimônio público, em contrariedade, portanto a uma gestão fiscal responsável segundo os pressupostos do § 1º do art. 1º da LRF, que têm como alicerce a ação planejada e transparente em que se previnam riscos e se corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Com relação ao exercício de 2021, a tabela a seguir detalha a execução orçamentária das emendas RP 9, por Grupo Natureza de Despesa.

Emendas RP 9 por Grupo Natureza de Despesa na LOA 2021

Grupo Natureza de Despesa	Execução Orçamentária e Financeira da LOA 2021					R\$ milhares Execução Financeira dos Restos a Pagar de 2020
	Dotação Inicial	Dotação Autorizada	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Despesas Pagas	Pagamento de Restos a Pagar
3 - Outras Despesas Correntes	8.936.121	7.598.659	7.540.305	7.540.305	5.781.628	1.707.294
4 - Investimentos	9.593.720	9.266.340	9.179.304	9.179.304	610.598	2.334.362
Total Geral	18.529.841	16.865.000	16.719.609	16.719.609	6.392.226	4.041.656

Fonte: Siop (considerados valores da execução financeira dos restos a pagar inscritos em 2020 – ‘RP9 Atual’). Acesso 22/6/2022.

Verifica-se que, em 2021, da dotação inicial, 48,23% dos recursos foram destinados a despesas correntes e 51,77% a investimentos. A execução dos investimentos permaneceu baixa, sendo que da dotação autorizada 99,06% foram empenhados, mas apenas 6,59% foram pagos. Ao término do exercício, foram inscritos em restos a pagar R\$ 8,57 bilhões em programações de emendas RP 9 destinadas a investimentos. Dos R\$ 10,73 bilhões em investimentos inscritos em restos a pagar em 2020, R\$ 2,33 bilhões (21,71%) foram pagos em 2021.

Sobre essa matéria, cumpre mencionar, ainda, que os identificadores de resultado primário RP 8 e RP 9 foram vetados quando da sanção da LDO 2021 (veto 59/2020). Isso implicaria a impossibilidade de a LOA 2021 abrigar despesas oriundas de emendas de comissão permanente do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e de comissão mista permanente do

Congresso Nacional (RP 8), assim como dispêndios decorrentes de emendas do relator-geral do projeto de lei orçamentária (RP 9), que não se relacionassem à correção de eventuais erros e omissões eventualmente existentes na proposta.

Não obstante, em sessão do dia 17/3/2021, foram rejeitados os vetos aos itens 3 e 4 da alínea “c” do inciso II do § 4º do art. 7º da LDO 2021 pelo Congresso Nacional, restabelecendo o indicador orçamentário para segregar as emendas do relator-geral do PLOA 2021 para alocar despesas não diretamente relacionadas à correção de erros e omissões.

De fato, conforme consta nas razões de veto, por força de dispositivos constitucionais, as dotações oriundas de emendas individuais (RP 6) ou de emendas de bancada estadual (RP 7) são de execução obrigatória, nos termos do art. 166, §§ 9º, 11 e 12. Já emendas de relator-geral do PLOA não possuem assento constitucional, embora tenham atingido, na LOA 2021, montante de R\$ 18,52 bilhões, valor superior ao somatório de todas as emendas individuais (R\$ 9,67 bilhões) e de bancada estadual (R\$ 7,30 bilhões).

Assim sendo, o relator-geral do PLOA, por meio das emendas RP 9, passou a ter controle sobre larga parcela do Orçamento Geral da União (OGU), com todas as distorções que esse arranjo acarreta, cuja constitucionalidade é apreciada no âmbito da ADPF 854. Ademais, como já amplamente discorrido, essa sistemática constitui fator crítico para o fiel cumprimento da LRF, notadamente o seu art. 45.

Embora as dotações oriundas de emendas RP 9 só possam ser canceladas com anuência do relator-geral, o poder de veto do Presidente da República também alcança tais programações orçamentárias. Entretanto, do total de R\$ 29,02 bilhões emendas RP 9, somente R\$ 10,49 bilhões foram objeto de veto.

Convém registrar que, uma vez aprovada a proposta legislativa em matéria orçamentária pelas Casas do Congresso Nacional, a mesma deverá ser submetida ao poder de sanção e/ou de veto do Presidente da República (arts. 48, inciso II, e 66 e §§ da Constituição), tudo a evidenciar o longo itinerário procedimental a ser percorrido por qualquer projeto de lei, em especial os projetos que versam sobre orçamento. Isso porque a sanção ou veto é o instrumento que sela a comunhão de vontade do Poder Executivo e do Poder Legislativo, sendo esta apreciação oportuna para análise não apenas do interesse público, mas também da compatibilidade da lei orçamentária com a Lei Maior e as normas gerais de finanças públicas. Cite-se o Recurso Extraordinário 217.194 (rel. Min. Maurício Corrêa, DJ de 1/6/2001).

Também é oportuno revisitar o Acórdão 1.907/2019-TCU-Plenário (rel. Min. Raimundo Carreiro), proferido em resposta à Consulta formulada pelo então Ministério da Fazenda (atual Ministério da Economia), na qual o consulente formulou questionamento sobre a **eficácia de medidas legislativas** aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e sem observar o que determina o arcabouço jurídico-constitucional vigente, hipótese em que configura claro conflito de normas. Em resposta, ancorada na mais abalizada doutrina de Pontes de Miranda e jurisprudência do STF, esta Corte de Contas respondeu no sentido de que medidas legislativas que forem aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente, especialmente o art. 167 da Constituição Federal, o art. 113 do ADCT, os arts. 15, 16 e 17 da LRF, e os dispositivos pertinentes da LDO em vigor, **“somente podem ser aplicadas se forem satisfeitos os requisitos previstos na citada legislação”** (item 9.1).

Essa resposta à consulta, a despeito da densa abstração normativa, não foi considerada por ocasião da análise do autógrafa da LOA 2021 aprovado pelo Congresso Nacional, uma vez que o Presidente da República, com a anuência dos Ministros da Economia e da Casa Civil, sancionou a LOA 2021 sem dotações **suficientes** para atender as despesas obrigatórias, assim como as necessárias à conservação do patrimônio público, assim como vetou dotações previstas para honrar tais despesas de forma a acomodar programações referentes a emendas RP 9. Na prática, essa

engenharia orçamentária configura inadequação da LOA em relação à lógica impregnada no texto constitucional e na própria LRF.

Os encaminhamentos pertinentes foram propostos na instrução de mérito do TC 012.649/2021-0.

Desvirtuamento da Reserva de Contingência que Integra a Lei Orçamentária Anual

A reserva de contingência, instrumento presente nas leis orçamentárias anuais como reserva de recursos para suportar eventuais despesas não previstas ao longo do exercício, tem sido reiteradamente desvirtuada.

A LRF dispõe que o PLOA conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na LDO, destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos (art. 5º, inciso III). Não cabe, assim, outra destinação para tal reserva.

A LDO 2021, por sua vez, estabelece que a reserva de contingência será constituída, exclusivamente, de recursos do orçamento fiscal (art. 14), que equivaleriam, no PLOA de 2021 e na respectiva Lei, a, no mínimo, dois décimos por cento da RCL constante do referido projeto. Para fins de utilização da reserva de contingência, a LDO (art. 14, § 2º) considera evento fiscal imprevisto a abertura de créditos adicionais para o atendimento de despesas não previstas ou insuficientemente dotadas na LOA 2021. Estabelece, ainda, que eventuais reservas à conta de receitas próprias e vinculadas, assim como reservas para atender programação ou necessidade específica, não comporão a reserva de contingência (art. 14, § 1º). No § 3º, prevê reservas específicas para atender a emendas individuais (RP 6) e de bancada (RP 7) de execução obrigatória. Além desse aspecto, a LDO também estipula valor mínimo da reserva de 0,2% da receita corrente líquida da União no projeto e também na lei orçamentária.

Ocorre que, na LOA 2021, não foram fixados recursos primários a título de reserva de contingência. De fato, o PLOA 2021 remetido ao Congresso Nacional continha, como reserva de contingência, R\$ 43,45 bilhões, sendo R\$ 27,11 bilhões com identificador de despesa financeira (RP 0) e outros R\$ 16,34 em despesas primárias discricionárias (RP 2). No curso de tramitação da proposta (PLN 28/2021), os recursos RP 2 foram integralmente direcionados às emendas parlamentares individuais e de bancada. A tabela a seguir detalha a formação da reserva de contingência na LOA 2021.

Reserva de Contingência e Emendas Parlamentares na LOA 2021

	R\$ 1,00			
Identificador de Resultado Primário	Proposta (a)	PLN 28/2020 (b)	Autógrafo (c = a+b)	LOA (d)
RP 0 – Reserva de Contingência financeira	27.109.999.123	14.110.677.855	41.220.676.978	41.220.676.978
RP 2 – Reserva de Contingência primária	16.344.527.471	(16.344.527.471)	0	0
Total Reserva de Contingência	43.454.526.594	(2.233.849.616)	41.220.676.978	41.220.676.978
RP 6 - Emendas individuais	0	9.670.235.419	9.670.235.419	9.670.235.419
RP 7 - Emendas de bancada estadual	0	7.301.901.752	7.301.901.752	7.301.901.752
Total emendas individuais e de bancada	0	16.972.137.171	16.972.137.171	16.972.137.171

Fonte: Siop.

Observa-se nítido desvirtuamento da reserva de contingência em relação ao que prescreve a LRF, uma vez que recursos de natureza financeira (RP 0) não se prestam ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

Com efeito, a constituição de reserva para eventuais contingências com recursos de natureza financeira não serve à principal função que possui este instrumento dentro do orçamento, que é a de absorver a ocorrência de riscos fiscais no curso do exercício.

Duas das principais regras fiscais vigentes estão baseadas no controle de despesas primárias: a meta de resultado fiscal e o Teto de Gastos (EC 95/2016). Assim, crises fiscais, ainda

que de pequena monta podem: i) acarretar a necessidade de contingenciar, bloquear ou cancelar outras despesas primárias já previstas; ii) inviabilizar o cumprimento das regras fiscais; ou iii) levar a um cumprimento meramente formal das regras no exercício.

Ademais, a constituição de reservas de natureza financeira tem se prestado a abrigar no orçamento rubricas cujas fontes de recursos para custeio lhes são vinculadas por meio de instrumentos legais ou ainda que advenham de receitas próprias do órgão ou entidade, o que, na prática, impede a realização de tais despesas num contexto fiscal restritivo. Isso porque, ao estipular o *status* “financeiro” a tais reservas, somente poderão ser utilizadas em despesas de natureza primária se houver a limitação ou cancelamento de outras despesas primárias.

Depreende-se, pois, que a opção pela alocação das receitas próprias e/ou vinculadas dos órgãos e fundos como fonte de reservas de contingência financeira é decorrência da necessidade de cumprimento das regras fiscais, notadamente a meta de resultado primário e o Teto de Gastos. Essa opção é tanto do Poder Executivo, competente para elaborar a PLOA, quanto do Poder Legislativo, que delibera sobre a proposta. Em um cenário de restrição fiscal, a utilização efetiva de tais reservas é, portanto, condicionada à supressão de outras despesas anteriormente previstas, o que, reitera-se, não cumpre o papel destinado à reserva de contingência pela LRF.

A tabela a seguir apresenta a reserva de contingência financeira na LOA 2021 por unidade orçamentária.

Reserva de Contingência Financeira por Unidade Orçamentária na LOA 2021

Unidade Orçamentária	R\$ 1,00	
	PLOA 2021	LOA 2021
25915 - Fundo de Amparo ao Trabalhador	963.373.179	14.202.542.419
24901 - Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico	4.838.652.861	5.048.620.005
39902 - Fundo Nacional de Aviação Civil - FNAC	4.120.156.906	4.120.156.906
90000 - Reserva de Contingência	2.067.319.796	2.110.697.921
71905 - Fundo de Garantia à Exportação - Recursos sob Supervisão do Ministério da Economia	1.995.634.298	1.995.634.298
25104 - Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional	1.271.436.291	1.271.436.291
25303 - Instituto Nacional do Seguro Social	640.527.136	904.009.461
41902 - Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações - FUST	857.011.446	849.509.776
25101 - Ministério da Economia - Administração Direta	709.021.533	819.379.168
52911 - Fundo Aeronáutico	708.603.947	707.932.405
32265 - Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP	656.910.505	665.621.856
39250 - Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT	636.984.829	608.802.972
39905 - Fundo Nacional de Segurança e Educação do Trânsito - FUNSET	560.282.301	576.459.739
25103 - Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil	379.855.226	453.022.356
71101 - Recursos sob Supervisão do Ministério da Economia	449.444.793	449.444.793
32101 - Ministério de Minas e Energia - Administração Direta	374.911.904	373.485.362
25203 - Comissão de Valores Mobiliários	258.856.247	373.242.274
30107 - Departamento de Polícia Rodoviária Federal	360.871.469	360.871.469
32397 - Indústrias Nucleares do Brasil S.A. - INB	350.539.189	350.539.189
54902 - Fundo Nacional de Cultura	342.344.426	345.929.109
Outros	4.567.260.841	4.633.339.209
Total	27.109.999.123	41.220.676.978

Fonte: Siop.

Verifica-se que, no curso de tramitação da proposta (PLN 28/2020), os valores para o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) alocados na reserva de contingência com natureza financeira passaram de R\$ 963,38 milhões para R\$ 14,20 bilhões, aumento, portanto, de R\$ 13,24 bilhões. Esse montante corresponde a 93,82% do aumento total dos valores com indicador financeiro alocados na reserva de contingência, que passaram de R\$ 27,11 bilhões para R\$ 41,22 bilhões.

Esse aumento nos valores destinados ao FAT possui relação com a supressão de despesas primárias obrigatórias havida no curso da tramitação da PLOA 2021, despesas essas que estavam previstas originalmente na proposta encaminhada pelo Poder Executivo. Foram suprimidas despesas de R\$ 7,4 bilhões com o abono salarial anual e R\$ 2,6 bilhões com o seguro-desemprego. Assim, os recursos vinculados ao financiamento dessas políticas públicas foram alocados como fonte para as reservas de contingência financeiras.

Ou seja, dentro da unidade orçamentária do FAT, a fonte 140, “Contribuições para os Programas PIS/PASEP”, deixou de ser a origem dos recursos para o custeio das ações de abono salarial e do seguro-desemprego e passou a ser fonte para a ação 0Z00, “Reserva de Contingência – Financeira”. Essa prática configura o que comumente se denomina represamento dos recursos da fonte 140, já que, embora arrecadados, não foram de fato desembolsados no exercício.

Resta claro, então, uma vez mais, que a alocação de recursos na reserva de contingência com indicador de natureza financeira possui propósitos outros que não o previsto no art. 5º, inciso III, da LRF, de atendimento dos passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

Nesse cenário, na ocorrência de eventos fiscais não previstos e que acarretem despesas primárias, a margem para acomodação de tais despesas no orçamento do exercício é pequena, podendo comprometer a execução de outras despesas e/ou as regras fiscais estabelecidas.

Quanto ao Teto de Gastos, por exemplo, a EC 95/2016 possibilita que despesas realizadas por meio da abertura de créditos extraordinários não sejam computadas nos limites da regra (art. 107, § 6º, inciso II do ADCT). Assim, eventual uso indiscriminado de créditos extraordinários, sem observar os pressupostos constitucionais, pode sinalizar uma tendência à pavimentação de via de escapismo à restrição de índole constitucional, com potencial elevado de reduzir a efetividade do Teto de Gasto, em razão do seu mero cumprimento formal.

Entretanto, não se pode afirmar que a inexistência de recursos primários na reserva de contingência seja ato deliberado para que qualquer despesa não prevista seja financiada com a abertura de créditos extraordinários. O Teto de Gastos remonta ao exercício de 2016, enquanto a prática de manter na LOA a reserva de contingência, majoritariamente com recursos de natureza financeira, não é recente, tendo sido observada pelo menos na última década.

Por certo que eventos de grande magnitude, tal como a pandemia de Covid-19, cujos impactos econômicos e sociais se manifestaram a partir de fevereiro/março de 2020, não podem ser previstos com precisão e adequadamente mitigados. Entretanto, a ausência na LOA 2021 de valores com indicador primário na reserva de contingência impossibilitou a absorção, ainda que parcial, dos impactos fiscais derivados da continuidade e recrudescimento da pandemia em 2021.

Recentemente, por ocasião da ocorrência de fortes chuvas no estado da Bahia, ao término de 2021 e início de 2022, foi noticiada a intenção de parlamentares de propor ao Congresso Nacional a criação de um “fundo emergencial a ser utilizado em situações de catástrofes naturais”. Essa função deveria ser exercida pela reserva de contingência, sem necessidade de instituir outros mecanismos para este fim.

A inexistência de reserva de contingência para honrar passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos tende a aumentar a abertura de créditos extraordinários por medida provisória. Com efeito, ainda que de forma reflexa, tem-se o esvaziamento das regras fiscais de caráter mais restritivo, a exemplo do Teto de Gasto e do contingenciamento.

Cite-se, para ilustrar a assertiva, a Lei 14.143, de 21/4/2021, editada para alterar a LDO 2021 um dia antes da aprovação da LOA. Dentre as mudanças, sobressai a retirada do cômputo da meta de resultado primário de despesas abertas por créditos extraordinários e que se destinassem a: i) ações e serviços públicos de saúde; ii) Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe); e iii) Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (art. 2º, § 2º da LDO 2021).

Nesse contexto, pode restar comprometida não só a credibilidade das regras fiscais vigentes como a do próprio orçamento como meio hábil a prover transparência e previsibilidade do impacto fiscal das ações conduzidas pelo Poder Público.

Ao analisar o mérito dessa questão no TC 012.649/2021-0, a unidade técnica concluiu que a reserva de contingência na LOA 2021, contendo exclusivamente recursos com identificador de resultado primário financeiro (RP 0), não observa o preceito do art. 5º, inciso III, da LRF, uma vez que recursos de natureza financeira (RP 0) não se prestam ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos. Os encaminhamentos foram propostos na instrução de mérito do processo em referência.

ALERTA

Ao Presidente da República, acerca da necessidade de observar, por ocasião da elaboração do projeto de lei orçamentária e do exercício do poder-dever de sanção e/ou veto, o disposto no art. 167, inciso II, da Constituição Federal, a compatibilidade e adequação orçamentária, e a observância das regras e dos requisitos previstos nos arts. 5º, 16, 17, 24 e 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e nos dispositivos da lei de diretrizes orçamentária que estabelecem prioridades e metas fiscais, quando da proposição do projeto de lei orçamentária anual e da **sanção/veto do seu autógrafa aprovado pelo Congresso Nacional**, no sentido de assegurar programações orçamentárias necessárias e suficientes para a integridade das despesas obrigatórias assumidas pela União, para as despesas de conservação do patrimônio público priorizadas nos termos do art. 45 da LRF, assim como para outras despesas essenciais ao funcionamento dos órgãos e entidades federais priorizadas pela LDO, de forma a evidenciar, em homenagem aos princípios do realismo orçamentário e da transparência, a estrita observância do regime constitucional de Teto de Gasto e a consistência das metas fiscais com as premissas e os objetivos da política econômica nacional, e a norma constitucional que preconiza a sustentabilidade da dívida pública (arts. 163, inciso VIII, e 164).

4.2.3. Reflexos Fiscais das Medidas de Enfrentamento à Pandemia de Covid-19

Em 2021, apenas na União, foram autorizados R\$ 145,6 bilhões em dotações orçamentárias para o combate à pandemia causada pela Covid-19 e a seus efeitos econômicos e sociais. Desses valores, foram empenhados R\$ 130,8 bilhões.

Convém registrar que parcela significativa dessas despesas – R\$ 139,9 bilhões – decorreram da abertura ou reabertura de créditos extraordinários.

Nesse contexto, a abertura de créditos adicionais extraordinários deve atender aos requisitos da relevância, imprevisibilidade e urgência, conforme estabelece o art. 167, § 3º, c/c art. 62, § 1º, inciso I, alínea “d” da CF/1988. Além disso, o art. 167, § 2º, da Constituição Federal faculta a reabertura de créditos extraordinários/especiais, cujo ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses do exercício imediatamente anterior.

Ademais, durante o exercício de 2021, foram promulgadas as Emendas Constitucionais (ECs) 109 e 113/2021. A EC 109/2021 possibilitou a abertura de créditos extraordinários visando ao custeio do Programa Auxílio Emergencial, até o limite de R\$ 44 bilhões, independentemente da observância dos requisitos exigidos no § 3º do art. 167 da Constituição Federal. Nesse rumo, com fulcro no citado dispositivo da novel alteração constitucional, o Chefe do Poder Executivo federal editou a MP 1.037/2021, a qual autorizou a abertura de créditos extraordinários no montante de R\$ 42,6 bilhões.

Já a EC 113/2021, comumente conhecida como “PEC dos Precatórios”, entre outras disposições, alterou a metodologia de correção do limite de despesas primárias da União (Teto de Gastos), com reflexos ainda no ano de 2021 e exercícios subsequentes. Um dos efeitos imediatos da

mudança metodológica foi a ampliação do limite de despesa daquele exercício. Porém, o Congresso Nacional restringiu a utilização desse espaço fiscal criado pela EC 113/2021, de forma que a ampliação autorizada ficou limitada a R\$ 15 bilhões, a serem destinados exclusivamente ao atendimento de despesas de vacinação contra a Covid-19 ou relacionadas a ações emergenciais e temporárias de caráter socioeconômico (art. 4º, § 1º).

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

Nesse rumo, o Poder Executivo federal abriu créditos extraordinários autorizados com fulcro na EC 113/2021, no valor de R\$ 14,2 bilhões. Tais créditos possuem marcadores orçamentários de despesas relacionadas à pandemia de Covid-19, os quais, operacionalmente, caracterizam-se pelo registro do Plano Orçamentário específico “CV”.

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

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

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

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

A análise da regularidade das alterações orçamentárias ocorridas em 2021 é objeto do tópico 4.1.1.1 “Abertura de créditos adicionais” no âmbito do presente relatório. Não obstante, da tabela precedente, verifica-se que as Medidas Provisórias 1.083, 1.084, 1.087 e 1.088, isoladamente, atendem às disposições estabelecidas pela EC 113/2021.

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

Convém ainda destacar que, em meados do exercício de 2020, no curso da etapa de instrução do segundo relatório no âmbito do acompanhamento objeto do TC 016.873/2020-3, de relatoria do ministro Bruno Dantas, foram identificadas alterações orçamentárias que, reflexamente, poderiam promover abertura de espaço fiscal artificialmente no Teto de Gastos, sem, de fato, ocorrer economia de despesas no âmbito da União.

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

Com efeito, visando à preservação dos pressupostos do Novo Regime Fiscal, o TCU recomendou que a abertura de espaço fiscal no Teto de Gastos, sob a dimensão orçamentária, fosse direcionada exclusivamente ao custeio de despesas com o enfrentamento do contexto da calamidade relativa à pandemia de Covid-19 e de seus efeitos sociais e econômicos e que tivessem a mesma classificação funcional da dotação cancelada ou substituída ou alternativamente ao custeio de despesas com o pagamento de abono salarial e seguro-desemprego (Acórdãos 2.026/2020-TCU-Plenário e 2.710/2020-TCU-Plenário), ambos de relatoria do ministro Bruno Dantas.

No exercício de 2021, verificou-se novamente a abertura de espaço fiscal no Teto de Gastos, em face da implementação do Programa Auxílio Emergencial Residual, o qual substituiu o

Programa Bolsa Família (PBF), como ocorrera no exercício anterior. Nesse contexto, o Acórdão 1.532/2021-TCU-Plenário (também relatado pelo ministro Bruno Dantas) esclareceu, conservando-se as premissas utilizadas no Acórdão 2.026/2020-TCU-Plenário, que eventual utilização do espaço fiscal no Teto de Gastos proveniente de economia de recursos no Programa Bolsa Família gerada pela substituição do Auxílio Emergencial 2021 deveria ser direcionada exclusivamente ao custeio de despesas com o enfrentamento do contexto da calamidade relativa à pandemia de Covid-19 e de seus efeitos sociais e econômicos e que tivessem a mesma classificação funcional da dotação cancelada ou substituída.

Posteriormente, por intermédio do Acórdão 1.931/2021-TCU-Plenário, relatado pelo ministro Aroldo Cedraz, reforçou-se a recomendação contida no Acórdão 1.532/2021-TCU-Plenário, incluindo requisitos adicionais para o aproveitamento do espaço fiscal derivado da substituição temporária do Programa Bolsa Família pelo Programa Auxílio Emergencial Residual. Nesse rumo, recomendou-se que o aproveitamento do espaço fiscal no Teto de Gastos gerado artificialmente pela substituição de programas seguisse as premissas definidas nos acórdãos mencionados.

Entretanto, em 5/10/2021, foi editada a Lei 14.212/2021, que incluiu o parágrafo único ao art. 45 da LDO 2021, permitindo que o espaço fiscal no Teto de Gastos decorrente da multicitada substituição de programas (valor de R\$ 9,4 bilhões, conforme apuração evidenciada no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre de 2021) pudesse ser utilizado para quaisquer despesas sujeitas ao Teto, conforme também interpretado pela PGFN, por meio do Parecer 16446/2021/ME, de forma que deixaram de ter efeito as restrições estabelecidas nos Acórdãos 1.532/2021-TCU-Plenário e 1.931/2021-TCU-Plenário, conforme o item 9.1.3 do Acórdão 696/2022-TCU-Plenário (relatoria ministro Aroldo Cedraz). O resultado imediato dessa medida foi a ampliação da capacidade de realização de despesas primárias no exercício de 2021, no valor estimado de R\$ 9,4 bilhões.

Alocação dos recursos e execução das despesas em 2021

Os R\$ 145,6 bilhões autorizados em 2021, visando ao combate à pandemia e a seus efeitos, foram alocados nas seguintes funções orçamentárias: Assistência Social, R\$ 78,7 bilhões; Saúde, R\$ 56,7 bilhões; Encargos Especiais, R\$ 5 bilhões; Educação R\$ 4,9 bilhões; e R\$ 357 milhões em outras funções.

A tabela a seguir evidencia a execução da despesa em 2021, distribuindo-se as despesas em quatro grandes áreas, conforme a aplicação do recurso:

Alocação e execução das dotações destinadas ao combate à Covid-19 e a seus efeitos em 2021

R\$ bilhões

Despesas	2021				
	Dotação (a)	Empenhado (b)	Pago (c)	Restos a Pagar Pagos ¹ (d)	Pagamentos Totais (e) = (c) + (d)
1. Assistência social e auxílio aos mais vulneráveis	68,7	66,6	60,4	1,3	61,7
1.1 Auxílio Emergencial de Proteção Social	67,4	65,5	60,1	0,9	61,0
1.2 Proteção Social e Ampliação do Bolsa Família	1,3	1,0	0,3	0,4	0,7
2. Saúde e demais despesas dos Ministérios	58,4	52,1	43,8	2,6	46,4
2.1 Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública	56,7	50,5	42,5	2,2	44,6
2.2 Demais desp. dos Minist. voltadas ao combate à pandemia	1,7	1,6	1,3	0,5	1,8
3. Manut. de empregos e crédito ao setor privado	15,0	12,2	12,0	1,3	13,3
3.1 Benef. Emerg. de Manutenção do Emp. e da Renda	10,0	7,2	7,0	0,7	7,7
3.2 Pronampe	5,0	5,0	5,0	0,0	5,0
3.3 Financiamento da Infraestrutura Turística	0,0	0,0	0,0	0,6	0,6
4. Auxílio a Estados/DF/Municípios	3,5	0,0	0,0	0,0	0,0
4.1 Lei 14.172/2021 - garantia de acesso à internet, com fins educacionais, a alunos e a professores da educação básica	3,5	0,0	0,0	0,0	0,0

pública.					
Total Geral	145,6	130,8	116,2	5,2	121,4

Fonte: Siop.

1. (referentes a despesas empenhadas em 2020).

Em termos de execução da despesa em 2021, foram empenhados R\$ 130,8 bilhões e pagos R\$ 116,2 bilhões, valor que se soma aos pagamentos da ordem de R\$ 5,2 bilhões de restos a pagar, derivados de despesas empenhadas em 2020. Assim, os pagamentos de despesas relacionadas ao combate à pandemia e a seus efeitos totalizaram R\$ 121,4 bilhões em 2021.

Note-se que os maiores valores despendidos pela União em 2021 estão relacionados ao Programa Auxílio Emergencial, para o qual foram alocados R\$ 67,4 bilhões, empenhados R\$ 65,5 bilhões e pagos R\$ 60,1 bilhões. Em sequência, têm-se as despesas com ações de Saúde, área para a qual foram alocados R\$ 56,7 bilhões, empenhados R\$ 50,5 bilhões e pagos R\$ 42,5 bilhões.

Especificamente no que tange às despesas alocadas à Saúde (R\$ 56,7 bilhões), significativa parcela das dotações foi destinada à aquisição/produção de vacinas visando à imunização contra a Covid-19 (R\$ 33,5 bilhões, conforme exposições de motivos que acompanharam as MPs 994/2020, 1.004/2020, 1.015/2020, 1.048/2021 e 1.083/2021), além de outras ações que financiaram o custeio de despesas com leitos hospitalares, aquisição de medicamentos e outras ações e serviços públicos de saúde que sejam necessários ao enfrentamento da pandemia.

Em 2021, também foram alocados recursos destinados ao Benefício Emergencial de Manutenção de Emprego e Renda (BEm), da ordem de R\$ 10 bilhões, e ao Pronampe (R\$ 5 bilhões). Por fim, em atendimento à Lei 14.172/2021, foram destinados R\$ 3,5 bilhões ao financiamento de ações que visem à garantia de acesso à internet com fins educacionais, a alunos e professores da educação básica pública. Observe-se que, naquele exercício, não houve execução da referida despesa. Todavia, com fulcro no art. 167, § 2º, da Carta Magna, o crédito foi reaberto em 2022 e a despesa executada neste exercício.

Convém ainda destacar que nem todo o valor de R\$ 121,4 bilhões pago em 2021 foi, de fato, aplicado pelo ente federal. Desse montante, cerca de R\$ 17,4 bilhões foram transferidos aos entes subnacionais, aos quais cabe a efetiva aplicação do recurso público. Sobre os valores repassados aos entes subnacionais, convém destacar as significativas limitações incidentes sobre o controle da aplicação dos recursos federais por parte desta Corte de Contas.

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

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

Execução de Restos a pagar em 2021

Os valores inscritos em restos a pagar estão relacionados aos empenhos realizados em determinado exercício, mas que não foram pagos dentro do próprio ano do empenho. A tabela a

seguir apresenta a execução de restos a pagar em 2021, referentes a despesas empenhadas em 2020, as quais se destinavam ao combate à pandemia e a seus efeitos.

Restos a Pagar de Despesas Empenhadas em 2020 - Execução em 2021

R\$ milhões

RAP Inscritos (Processados e não processados)	RAP Cancelados (Processados e não processados)	RAP Pagos
16.132,3	9.766,0	5.236,1

Fonte: Siop.

É possível verificar que em 2020 houve a inscrição de R\$ 16,13 bilhões de restos a pagar de despesas empenhadas naquele exercício. Desse montante, foram cancelados R\$ 9,76 bilhões e pagos R\$ 5,23 bilhões, em 2021. Cerca de R\$ 8,0 bilhões estão concentrados nas ações de manutenção do emprego e crédito ao setor privado, especificamente em despesas com o BEm (R\$ 7,4 bilhões cancelados) e com o Fungetur (R\$ 0,6 bilhão cancelado). Esse valor expressivo de cancelamentos foi objeto de análise no âmbito do processo TC 047.592/2020-6, de relatoria do ministro Bruno Dantas, o qual se encontra pendente de apreciação pelo Plenário do TCU.

Em 2021, foram inscritos em restos a pagar R\$ 14,6 bilhões (processados e não processados) de despesas empenhadas, mas não pagas nesse exercício. A esse valor ainda se somam despesas da ordem de R\$ 1,1 bilhão reinscritas em restos a pagar, derivadas de despesas empenhadas em 2020, mas pendentes de pagamento até o final de 2021. Dessa maneira, o total de restos a pagar no início de 2022 alcançou R\$ 15,7 bilhões, referentes a despesas destinadas ao combate à pandemia e a seus efeitos.

Quanto aos valores referentes a despesas empenhadas e não pagas em 2021, as quantias estão relacionadas a despesas com o Auxílio Emergencial de Proteção Social (R\$ 5.299,4 milhões), com a ações de saúde em geral (R\$ 8.004,8 milhões).

Impactos fiscais e endividamento público

Como já evidenciado nos tópicos 2.3.4 “Resultado Primário e Nominal” e 2.4 “Dívida Pública”, mesmo com o expressivo volume de despesas pagas em 2021, visando ao combate à pandemia e a seus efeitos (R\$ 121,4 bilhões, sendo R\$ 120,8 bilhões em despesas primárias e R\$ 0,6 bilhão em despesas financeiras), a meta de resultado primário estabelecida para o Governo Central pela LDO 2021, de déficit de R\$ 247,1 bilhões, compreendidos os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, foi alcançada. O resultado primário do Governo Central em 2021 foi deficitário em R\$ 35,9 bilhões, dentro dos parâmetros estabelecidos pela LDO 2021.

No que tange ao endividamento público, em dezembro de 2021, a Dívida Bruta do Governo Geral diminuiu 4,32% em relação ao saldo corrigido do ano anterior. Nesse mesmo rumo, no mesmo período, verificou-se queda de 8,30% na relação da DBGG com o PIB, reduzindo-se da proporção de 88,59% para 80,29%.

4.3. Opinião sobre o relatório de execução dos orçamentos da União

Em cumprimento ao art. 71, inciso I, da Constituição Federal, e ao art. 36 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, foi examinado o relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento em 2019, com o objetivo de concluir sobre a observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais.

Após a análise das evidências obtidas, conclui-se que foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais

operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual, exceto pelas ressalvas apresentadas neste Relatório.

A seguir, são descritas as ocorrências que embasam a opinião com ressalva:

1. Desvio de finalidade reincidente de recursos vinculados à seguridade social para o custeio de ações típicas de manutenção e desenvolvimento do ensino alheias às políticas públicas abrangidas pelo conceito constitucional de seguridade social, em afronta aos princípios e regras previstos nos arts. 194, 195, 198 a 203 da Constituição Federal, ao § 4º do art. 76 do ADCT, à Lei 8.212/1991 (arts. 11, 16, 17 e 18), à Lei Complementar 141/2012 (arts. 2º e 3º), em desacordo com a resposta à consulta apreciada pelo Acórdão 31/2017-TCU-Plenário, com eficácia normativa; (seção 4.1.1.2)
2. Execução reincidente no identificador orçamentário exclusivo para ações de manutenção e desenvolvimento do ensino (ID-USO 8) de parcela residual de despesas com aposentadorias e pensões, em desacordo com § 7º do art. 212 da Constituição Federal e o art. 70, inciso I, da Lei 9.394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB); (seção 4.1.1.2)
3. Ausência de justificativa para a totalidade de emendas individuais e de bancada estadual que deixou de ser paga (execução financeira) em 2021, em desacordo com os valores e parâmetros mínimos exigidos pelos §§ 11, 12, 14 e 17 do art. 166 da Constituição Federal; (seção 4.1.1.4)
4. Não aplicação, no exercício de 2021, de nenhum valor em projeto de irrigação na Região Centro-Oeste, em afronta à exigência do inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), a qual estabelece que, dos recursos empenhados no exercício em projetos de irrigação, a União deve aplicar, até 2027, o valor mínimo de 20% na Região Centro-Oeste; (seção 4.1.1.7)
5. Inobservância de requisitos exigidos pelos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF) e 125 a 129 e 137 da Lei 14.116/2020, alterada pela Lei 14.143/2021 (LDO 2021) para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, conduta incorrida também em exercícios anteriores, em face da ausência, no momento da edição da Lei 14.257/2021, das Medidas Provisórias 1.034/2021 e 1.094/2021, da Portaria-ME 15.224/2021, da sanção das Leis 14.126/2021 e Lei 14.288/2021, bem como da implementação pelo Poder Executivo dos respectivos benefícios, de: projeção do impacto orçamentário-financeiro; atendimento ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias; consideração da renúncia na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetação das metas dos resultados fiscais ou, alternativamente, apresentação de medidas de compensação; fixação de vigência máxima de cinco anos; indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação do benefício; (seção 4.1.2.9)
6. Insuficiência de informações relativas às metas operacionais da administração pública federal nas diretrizes orçamentárias do exercício de 2021. (seção 4.1.3)

5. AUDITORIA DO BALANÇO GERAL DA UNIÃO

5.1. Introdução

O propósito deste capítulo é apresentar os resultados e as conclusões da auditoria das Demonstrações Contábeis Consolidadas da União, comumente conhecidas como Balanço Geral da União (BGU), referentes ao exercício de 2021, com o objetivo de emitir opinião sobre se essas demonstrações refletem adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira em 31/12/2021 e a execução orçamentária da União do exercício, findo nessa data, está de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público.

As demonstrações auditadas compreenderam os Balanço Patrimonial (BP) e Orçamentário (BO) e a Demonstrações das Variações Patrimoniais (DVP) do exercício, com as correspondentes notas explicativas, incluindo o resumo das principais políticas contábeis. O escopo da auditoria não incluiu o exame de regularidade da aplicação dos recursos transferidos a outras esferas de governo.

As conclusões que serviram de base para fundamentação do Parecer Prévio do Tribunal de Contas da União encontram-se descritas de forma detalhada nos tópicos a seguir, organizadas em duas seções: 5.2. Achados de Auditoria e 5.3. Opinião de Auditoria sobre o Balanço.

Destaque-se que foram incorporados a este capítulo apenas as distorções materialmente relevantes, individualmente ou em conjunto, para a formação de opinião sobre o BGU, conforme os níveis de materialidade estabelecidos para a auditoria das demonstrações contábeis consolidadas. Assim, foram acumuladas distorções acima do limite para acumulação de distorções (LAD), estabelecido em R\$ 4,047 bilhões (2% da materialidade global). A materialidade global, por sua vez, foi estabelecida em 80,940 bilhões, representando 2% do total das despesas empenhadas em 31/12/2021, considerado o referencial que melhor reflete o nível de atividade financeira da União. A materialidade para execução da auditoria foi estabelecida em R\$ 40,470 (50% da materialidade global).

Outros achados como não conformidades ou deficiências de controles deixaram de ser incorporados ao presente capítulo, pois nenhuma representava não conformidades relevantes ou deficiências de controles transversais no nível do BGU que merecessem recomendações ou determinações no nível das contas de governo. Entretanto, todas foram objeto de propostas de determinações e recomendações aos respectivos gestores responsáveis, nos processos específicos de auditoria individuais, conforme indicado ao final de cada um dos achados, descritos nas seções a seguir.

5.2. Achados de auditoria

5.2.1. Distorções de Valor

Passivos Atuariais

5.2.1.1. R\$ 99,558 bilhões de Provisão para Benefícios com Militares Inativos reconhecidos a maior por consideração do serviço futuro

(TC 021.979/2021-9, peça 168 - Relatório de Auditoria, item 3.1.2.1)

A NBC TSP 15 – Benefícios a Empregados, itens 69 a 75, requer que seja reconhecido como passivo somente o valor dos benefícios atribuível aos serviços já prestados. Por exemplo, no caso de um militar de carreira da ativa, que prestou 25 anos de serviço dos 35 necessários para a aquisição do direito à transferência para a reserva remunerada, deve-se reconhecer como passivo a proporção de 25/35 do valor atual dos benefícios futuros (VABF), em consistência com a definição de passivo constante do MCASP, 8ª edição, Parte II, item 2.2.1: “é uma obrigação presente, derivada de evento passado, cuja extinção deva resultar na saída de recursos da entidade”.

Contudo, o passivo relativo aos militares inativos foi contabilizado com base não só no serviço prestado, mas também no serviço que se espera seja prestado futuramente; ou seja, no caso de todos os militares, foi reconhecido como obrigação da União 100% do VABF, independentemente do tempo que resta para a aquisição do direito ao benefício de inatividade, gerando uma distorção de R\$ 99.558.064.475,94 no passivo referente à Provisão de Benefícios com Militares Inativos, o que representa 18% desse passivo.

Como a SPREV corrigiu a distorção em data posterior à publicação das demonstrações contábeis do exercício de 2021, ou seja, em 16/3/2022, a distorção permaneceu.

5.2.1.2. R\$ 7,874 bilhões de passivo atuarial do RPPS reconhecidos a menor por erro na exclusão de segurados

(TC 021.979/2021-9, peça 168 - Relatório de Auditoria, item 3.1.1.1)

O item 12.5.4 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) – 8ª Edição e a Norma Brasileira de Contabilidade (NBC TSP) 15 – Benefícios a Empregados, requerem, especificamente quanto ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS), o reconhecimento de provisão matemática previdenciária, também conhecida como passivo atuarial, e de sua evidenciação no Balanço Patrimonial, em atendimento ao regime de competência, para demonstrar a real situação patrimonial e financeira do RPPS.

A provisão matemática previdenciária, ou passivo atuarial, representa o valor presente do total dos recursos necessários para fazer face à totalidade dos compromissos futuros do RPPS para com seus beneficiários e dependentes, calculados atuarialmente, na data do Balanço Patrimonial.

Em 2021, devido a erro na exclusão de segurados, a estimativa dessa provisão resultou em reconhecimento a menor, na conta de Provisões Matemáticas Previdenciárias, no valor de R\$ 7.874.289.903,84.

Ficaram de fora da avaliação final da provisão atuarial 7.862 segurados do Judiciário e do Ministério Público. Sendo 1.147 segurados ausentes da base de dados e 6.715 excluídos indevidamente pela Secretaria de Previdência (SPREV) do Ministério do Trabalho e Previdência (MTP).

A exclusão de segurados decorreu de erro na execução de controle implementado para mitigar o risco de inclusão indevida na avaliação atuarial do RPPS. O controle, todavia, é necessário, a fim de excluir servidores em duplicidade, comissionados não concursados (vinculados ao Regime Geral de Previdência Social), entre outros casos.

Para corrigir a distorção, formulou-se proposta de encaminhamento de recomendação ao Ministério do Trabalho e Previdência, no relatório de auditoria do TC 021.979/2021-9, que será monitorada na próxima auditoria de contas anuais dos Passivos Atuariais da União.

5.2.1.3. R\$ 7,519 bilhões de Provisão para Benefícios com Militares Inativos reconhecidos a menor por imprecisão e erro na implementação das premissas de crescimento dos benefícios e dos salários

(TC 021.979/2021-9, peça 168 - Relatório de Auditoria, tópico 3.1.2.2)

Erro no cálculo da projeção do valor mensal que os militares receberão após os futuros reajustes e progressões na carreira resultou em reconhecimento a menor, no valor de R\$ 7.519.506.341,14, do passivo atuarial refletido na Provisão para Benefícios com Militares Inativos, conforme detalhado a seguir.

Ao estimar o valor que os atuais inativos receberão após a implementação de todos os reajustes futuros previstos na Lei 13.954, de 2019, sobre os benefícios já concedidos, a SPREV

utilizou a tabela de salários dos militares ativos, para calcular o salário médio em 2024, por nível da carreira militar. Em seguida, aplicou o mesmo salário médio para os atuais inativos, conforme seus respectivos postos ou graduações. O uso das médias, em vez da aplicação dos reajustes da referida lei sobre os benefícios efetivamente recebidos por inativo em maio de 2021, resultou em reconhecimento a menor desse passivo atuarial, no valor de R\$ 7.329.615.156,90.

Na provisão para benefícios a conceder na reserva remunerada, devido a erro na implementação da premissa de crescimento dos salários, o valor projetado dos benefícios a conceder, no caso de 9.648 militares do Exército, não foi o maior salário dentre as opções previstas legalmente, resultando em reconhecimento a menor da referida provisão, no valor de R\$ 173.547.081,23.

Na provisão para benefícios a conceder de reforma por invalidez, foi encontrado erro semelhante. No caso de 101.741 militares, o valor do benefício projetado foi o valor em 2023, e não o valor em 2024, o qual reflete 100% do reajuste concedido pela Lei 13.954, de 2019. Apesar da grande quantidade de casos, a subestimação do passivo decorrente desta última falha foi de apenas R\$ 16.344.103,01.

A SPREV corrigiu o erro na implementação da premissa de crescimento dos salários e fez o ajuste contábil da distorção em 16/3/2022, data posterior à publicação do Balanço, que permaneceu com o saldo da provisão distorcido.

Os demais problemas apontados não foram corrigidos. Assim, formulou-se proposta de encaminhamento no TC 021.979-2021-9, que será monitorada na próxima auditoria de contas anuais dos passivos atuariais.

5.2.1.4. R\$ 7,291 bilhões, pelo menos, do passivo atuarial relativo ao Benefício Especial ao Regime dos Anistiados e ao Plano de Seguridade Social dos Congressistas não reconhecidos

(TC 021.979/2021-9, peça 168 - Relatório de Auditoria, tópico 3.1.4.1)

Não está sendo reconhecido o passivo atuarial relativo ao benefício especial instituído pelo art. 3º da Lei 12.618, de 2012, ao benefício dos anistiados políticos e ao benefício do Plano de Seguridade Social dos Congressistas (PSSC), em desacordo com o item 65 da NBC TSP 15 - Benefícios a Empregados, segundo o qual “a entidade deve reconhecer o valor líquido de passivo (ativo) de benefício definido no balanço patrimonial”. Do item 8 dessa norma, depreende-se que esses três casos se enquadram na definição de “Planos de benefício definido”. E o item 26 requer a aplicação do requisito de reconhecimento previsto na norma a todos os planos de benefício pós-emprego.

Benefício especial

O benefício especial tem natureza compensatória, e não previdenciária, o que impede a incidência de contribuição previdenciária (de acordo com o Parecer JL-03, de 18/5/2020, da Advocacia-Geral da União), a subavaliação do passivo da União neste caso é de R\$ 7.291.482.353,23, conforme evidenciado no Relatório de Auditoria dos Passivos Atuariais da União, tópico 3.1.4.1, do TC 021.979-2021-9, peça 168).

Anistiados

Grande parte dos anistiados recebe benefício vitalício, decorrente de serviço prestado, podendo inclusive instituir pensão por morte para seus dependentes, de acordo com os arts. 1º e 6º da Lei 10.559/2002, que deixa claro se tratar de benefício pós-emprego.

Embora não tenha sido praticável estimar a subavaliação do passivo atuarial resultante da não consideração desses benefícios, a tabela a seguir apresenta a quantidade de anistiados civis e militares identificados, respectivamente, no Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape) (mês 07/2021) e no Banco de Informações Estratégicas e Gerenciais do Ministério da Defesa – Bieg

(mês 05/2021), bem como o total da despesa no respectivo mês, o que evidencia a relevância dessa distorção de valor, quando consideradas outras variáveis que influenciam o seu cálculo, como a estimativa de prazo de duração dos benefícios, incluindo a possibilidade de sua manutenção mediante pensão por morte aos dependentes.

Despesa com anistiados por grupo

Grupo	Quantidade	Despesa mensal (R\$)
Anistiados civis que recebem prestação mensal – Siape	3.756	26.294.007,76
Anistiados militares que recebem prestação mensal – Bieg	3.139	37.980.370,37
Total	6.895	64.274.378,13

Fonte: Relatório de Auditoria dos Passivos Atuariais da União – TC 021.979/2021-9, peça 168.

Plano de Seguridade Social dos Congressistas

O PSSC foi criado pela Lei 9.506, de 1997 e seu art. 1º demonstra se tratar de um plano de benefício definido, em que a União assume os riscos atuariais, cujo passivo atuarial também deve ser reconhecido, mas não o foi no balanço patrimonial de 31/12/2021.

Neste caso, também não foi praticável estimar a subavaliação do passivo decorrente da desconsideração do PSSC, mas a tabela a seguir apresenta a quantidade de segurados identificados nas folhas de pagamento de 07/2021, disponibilizadas a este Tribunal pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, bem como o total da despesa no mês, o que evidencia a relevância dessa distorção de valor, quando consideradas outras variáveis que influenciam o seu cálculo.

Segurados do PSSC por grupo

Grupo	Quantidade	Despesa mensal
Ativos	189	6.617.652,63
Aposentados	1.008	8.109.682,44
Instituidores de pensão	963	4.826.493,98
Total	2.160	19.553.829,05

Fonte: Relatório de Auditoria dos Passivos Atuariais da União – TC 021.979/2021-9, peça 168.

Desse modo, considerando apenas a estimativa conservadora calculada para o Benefício Especial, cuja subavaliação do passivo foi estimada em R\$ 7.291.482.353,23, conclui-se que é significativamente maior ao se considerar os demais benefícios dos anistiados e do PSSC.

Com o propósito de corrigir a distorção apontada formulou-se proposta de recomendação no relatório de auditoria do TC 021.979/2021-9, que será monitorada na próxima auditoria de contas anuais dos passivos atuariais.

5.2.1.5. R\$ 1,839 bilhões de Provisão para Benefícios com Militares Inativos reconhecidos a menor pela desconsideração da despesa com o auxílio invalidez

(TC 021.979/2021-9, peça 168 - Relatório de Auditoria, tópico 3.1.2.3)

O auxílio-invalidez é o direito pecuniário devido ao militar na inatividade, reformado como inválido, por incapacidade para o serviço ativo (art. 3º, XV, da Medida Provisória 2.215-10/2001). É destinado ao militar que necessitar de internação especializada, assistência ou cuidados permanentes de enfermagem, incluindo tratamento na própria residência (art. 1º da Lei 11.421, de 2006). Trata-se, portanto, de benefício previdenciário.

A NBC TSP 15 - Benefícios a Empregados, item 157, estabelece que deve haver provisão para benefícios por invalidez de longo prazo quando estes estão sujeitos ao mesmo grau de incerteza que os benefícios pós-emprego. A mesma norma, no item 160, orienta que o custo

esperado desses benefícios deve ser reconhecido quando o evento que gera o benefício de longo prazo por invalidez ocorrer, ou seja, deve haver provisão apenas para os benefícios já concedidos.

Todavia, o auxílio-invalidez não foi considerado na mensuração do passivo atuarial referente às obrigações com militares inativos, pela justificativa de que não compõe a base de cálculo da contribuição dos militares. Faltou, portanto, reconhecer a provisão para fazer face a despesas futuras no valor de R\$ 1.839.914.295,96, em relação a 8.595 beneficiários que já possuem o referido benefício concedido.

Destaque-se que o assunto já havia sido objeto de recomendação na auditoria anterior (item 9.1.6 do Acórdão 1.496/2021-TCU-Plenário), cuja inobservância levou a nova distorção no exercício ora examinado. Entretanto, a SPREV corrigiu a distorção no exercício seguinte, em 16/3/2022, dessa forma permaneceu a distorção nas demonstrações do exercício de 2021.

5.2.1.6. R\$ 1,006 bilhão de Provisão para Benefícios com Militares Inativos reconhecidos a maior por erro de inclusão de militares com pagamento suspenso/bloqueado

(TC 021.979/2021-9, peça 168 - Relatório de Auditoria, tópico 3.1.2.4)

A SPREV não excluiu da avaliação atuarial do passivo relativo às pensões dos militares aqueles com pagamento suspenso/bloqueado ou em fase de acerto de contas, o que ocorre, por exemplo, no caso dos que faleceram, situação que provocou um reconhecimento a maior de R\$ 1.006.052.062,89 na Provisão para Benefícios com Militares Inativos.

A seguir são apresentados, por grupo, os quantitativos de pessoas nessa situação e o efeito no passivo (ajustado com a correção das distorções apontadas nos tópicos 3.1.2.1 e 3.1.2.2):

Militares com pagamento suspenso/bloqueado por grupo		
Grupo	Quantidade (pagamento suspenso/bloqueado ou em acerto de contas)	Superavaliação do passivo (R\$)
Reserva remunerada a conceder	960	359.088.305,76
Reforma por invalidez a	8.938	16.894.049,18
Benefícios concedidos	470	630.069.707,95
Total	-	1.006.052.062,89

Fonte: Relatório de Auditoria dos Passivos Atuariais da União – TC 021.979/2021-9, peça 168.

Com o objetivo de corrigir a situação encontrada foi formulada proposta de recomendação no relatório de auditoria constante do TC 021.979/2021-9, que será monitorada na próxima auditoria de contas anuais dos passivos atuariais.

Ministério da Saúde (Relatório preliminar)

5.2.1.7. R\$ 6,231 bilhões de medicamentos e insumos estratégicos distribuídos, mas não baixados do estoque

(Relatório de Avaliação da SFC/CGU nº 1016345, item 2.1.1)

Os medicamentos e insumos estratégicos distribuídos nos meses de novembro e dezembro de 2021 deixaram de ser registrados no Siafi até o encerramento do exercício, causando assim uma distorção pelo não reconhecimento contábil da despesa e da baixa desse ativo no valor de R\$ 6,278 bilhões, que somado a outras diferenças verificadas no exercício, alcançou o valor de R\$ 6,232 bilhões.

O resultado da comparação entre os registros no Sistema Integrado de Administração de Material (Sismat) e os do Siafi apresentou uma diferença a maior, no Sismat, no valor de R\$ 6.231.618.220,96, ocasionada principalmente pelo não lançamento contábil no Siafi, até

31.12.2021, das saídas de materiais ocorridas nos meses de novembro e dezembro desse exercício, conforme demonstrado na tabela a seguir.

Comparativo entre os registros do Sismat e do Siafi, exercício de 2021

Mês/2021	Total Sismat (A)	Total Siafi (B)	Sismat X Siafi (A - B)
jan/21	1.236.893.307,94	1.189.659.085,45	47.234.222,49
fev/21	1.018.907.706,11	1.019.689.367,76	-781.661,65
mar/21	2.903.521.991,62	2.902.489.788,47	-.032.203,15
abr/21	1.877.496.681,69	1.878.015.341,84	-518.660,15
mai/21	2.371.271.206,42	2.371.848.426,42	-577.220,00
jun/21	2.844.200.627,70	2.833.690.072,36	-10.510.555,34
jul/21	2.916.739.052,94	2.918.702.444,14	-1.963.391,20
ago/21	3.879.281.709,83	3.971.755.896,04	-92.474.186,21
set/21	5.104.989.477,86	5.113.998.692,67	-9.009.214,81
out/21	2.421.892.700,55	2.421.892.700,55	-
nov/21	3.153.025.412,09	-	3.153.025.412,09
dez/21	3.125.140.161,91	-	3.125.140.161,91
TOTAL	32.853.360.036,66	26.621.741.815,70	6.231.618.220,96

Fonte: Relatório de Avaliação SFC/CGU nº 1016345, item 2.1.1.

A situação representa uma superavaliação do ativo da Entidade em R\$ 6.231.618.220,96, causados pela intempestividade na conciliação e regularização dos registros contábeis da Conta Contábil 115810203 - Medicamento-Estoq Interno- para Distribuição, no encerramento do exercício de 2021.

Considerando que a baixa do estoque provoca um lançamento na conta de Material de Consumo Imediato (VPD 3.3.1.1.1.09.00), verifica-se também uma superavaliação de igual montante no resultado do exercício.

Vale acrescentar que em janeiro de 2022, as saídas de medicamentos do Sismat, referentes aos meses de novembro e dezembro de 2021, foram registradas no Siafi, porém não foram utilizados eventos próprios para lançamentos relativos a exercícios anteriores, o que poderá também impactar as demonstrações contábeis do exercício de 2022.

O assunto foi tratado na Auditoria de Contas Anuais do Ministério da Saúde, exercício de 2021, realizada pela Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (SFC/CGU) e as recomendações estão sendo tratadas por esse órgão de controle interno.

Receita e Créditos Tributários

5.2.1.8. R\$ 5,472 bilhões de créditos da Dívida Ativa Tributária extintos, porém mantidos no ativo não circulante

(TC 037.612/2021-2, peça 251 - Relatório de Auditoria, itens 64 a 77)

O Sistema de Cadastro Integrado da Dívida Ativa da União (sistema SIDA) tem registrado a extinção de créditos por pagamentos ou compensações de Certidões de Dívida Ativa (CDA) sem que ocorra tempestivamente a baixa contábil correspondente no sistema Siafi, acarretando lançamentos contábeis defasados em relação aos períodos a que os fatos se referem. Tal situação provocou a manutenção no ativo não circulante de créditos extintos da dívida ativa tributária, no valor de R\$ 5.472.808.411,24.

A defasagem temporal na baixa do direito a receber após amortização da dívida tem ocorrido no prazo médio de seis meses, podendo chegar a nove meses. Com isso, no encerramento do exercício de 2020, havia o valor acumulado de R\$ 2.173.381.161,47, cuja baixa contábil só viria a ocorrer no exercício de 2021. Em relação ao encerramento do exercício de 2021, o valor dos pagamentos ocorridos entre os meses de julho e dezembro de 2021, não registrados no sistema Siafi

e cuja baixa contábil deverá ocorrer apenas no exercício de 2022, o valor apurado na auditoria anual de contas da Receita e dos Créditos Tributários é de ao menos R\$ 5,473 bilhões. Cabe destacar que na amostra foram desconsiderados os valores inferiores a R\$ 1.000.000 (um milhão).

A prática contraria o disposto no item 2, letra b, p. 23 do MCASP, 8ª ed., segundo o qual variações patrimoniais aumentativas e diminutivas devem ser reconhecidas nos períodos a que se referem, sejam elas dependentes ou independentes da execução orçamentária.

No relatório de auditoria constante do TC 037.612/2021-2, a unidade técnica formulou proposta de ciência da impropriedade ao Ministério da Economia e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

Empréstimos a Estados

5.2.1.9. Reconhecimento a maior de Ajuste para Perdas relativo a Empréstimos da União para Estados da Federação

(TC 032.722/2021-4, peça 121 - Relatório de Auditoria, tópico 2.1.1)

A conta Ajuste para Perdas de Empréstimos e Financiamentos Concedidos (código Siafi 121149904) encerrou o exercício de 2021 com saldo de R\$ 303.896.768.598,77. Desse montante, cerca de R\$ 278,188 bilhões se referem ao reconhecimento de perdas estimadas em relação aos empréstimos concedidos pela União aos Estados da Federação, conforme demonstrado na tabela a seguir.

Valor de Ajuste para Perdas Estimadas por mutuário, dezembro/2021

Seq	Estado (Mutuário)	Saldo Devedor em 31/12/2021	Perdas reconhecidas (em milhões)	% das perdas em relação ao Contrato	% Acumulado das perdas
1	Minas Gerais	104.599,65	103.755,91	100%	37,30%
2	Rio de Janeiro	77.608,95	77.156,30	100%	65,03%
3	Rio Grande do Sul	74.142,98	73.723,30	100%	91,53%
4	Alagoas	7.296,15	7.284,79	100%	94,15%
5	Amapá	67,68	68,22	100%	94,18%
6	Goiás	3.627,08	1.812,23	50%	94,83%
7	Rio Grande do Norte	185,85	93,62	50%	94,86%
8	São Paulo	245.103,49	12.247,51	5%	99,26%
9	Paraná	10.684,44	533,84	5%	99,46%
10	Santa Catarina	9.758,37	487,57	5%	99,63%
11	Mato Grosso do Sul	6.280,52	313,80	5%	99,74%
12	Bahia	4.967,68	248,21	5%	99,83%
13	Pernambuco	3.393,94	169,62	5%	99,89%
14	Distrito Federal	1.099,59	55,36	5%	99,91%
15	Ceará	1.058,11	52,92	5%	99,93%
16	Sergipe	1.027,54	51,34	5%	99,95%
17	Pará	1.023,41	51,15	5%	99,97%
18	Maranhão	852,24	43,03	5%	99,99%
19	Amazonas	405,92	20,48	5%	99,99%
20	Acre	371,54	18,57	5%	100,00%
21	Espírito Santo	1.433,99	-	-	-
22	Mato Grosso	2.023,31	-	-	-
23	Paraíba	822,39	-	-	-
24	Rondônia	2.459,64	-	-	-
25	Roraima	63,05	-	-	-
Total		560.357,51	278.187,77	49,64%	

Fonte: Relatório de Auditoria dos Haveres Financeiros da União – TC 032.722/2021-4, peça 121.

Para calcular essas perdas estimadas dos contratos de refinanciamento regidos pela Lei 9.496/1997 (Empréstimos aos Estados da Federação), a Coordenação-Geral de Haveres Financeiros da União da Secretaria do Tesouro Nacional (COAFI/STN) adota uma metodologia denominada CAPAG-Plus, que se baseia na avaliação da capacidade de pagamento do devedor e contempla, em resumo, a lógica de avaliação do risco do crédito a partir de uma visão da situação fiscal atual, acrescidas de premissas relacionadas aos atrasos no pagamento e a pendências jurídicas com suspensão de pagamento.

As normas de contabilidade não prescrevem um modelo mecanicista ou automático de calcular perdas estimadas, pois, cada entidade deve avaliar seu modelo de negócio e o seu contexto jurídico, a natureza de seus créditos, a situação de adimplência e as garantias recebidas dos devedores, a conjuntura econômica do momento em que a estimativa está sendo efetuada, bem como uma análise jurídica das ações judiciais envolvendo os créditos concedidos para avaliar seu maior ou menor risco de perda, sua abrangência em relação ao crédito, se parcial ou total, e, por fim, sua magnitude expressa em valores.

Na situação em análise, é importante destacar que os devedores da União, regidos pela Lei 9.496/1997, são pessoas jurídicas de direito público (os Estados da Federação), que não estão sujeitos à falência e, em sua maioria, não possuem histórico de atrasos em relação aos pagamentos. Há ainda aqueles entes subnacionais, com pendência jurídicas, que têm a pretensão de aderir ao Regime de Recuperação Fiscal ou já estão inseridos nele – casos do Rio de Janeiro e, recentemente, de Goiás –, sendo importante anotar que a inclusão no referido regime tem como prerrogativa a redução extraordinária da prestação mensal da dívida com a União, que ocorre em caráter temporário, ou seja, não definitivo.

Além disso, há a previsão constitucional de que “a União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para reorganizar as finanças da unidade da Federação que suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior” (art. 34, inciso V, alínea a, da Constituição Federal, de 1988):

Não obstante esse contexto, a perda estimada pela metodologia CAPAG-Plus, adotada pela COAFI/STN, é de 100% dos empréstimos concedidos aos cinco primeiros Estados listados na tabela acima, cerca de R\$ 261,989 bilhões, o que equivale a 46,75% de todo o saldo devedor de todos os 24 Estados mais o Distrito Federal que têm saldos de empréstimos concedidos pela União em aberto, na data de 31/12/2021.

A metodologia CAPAG-Plus da COAFI/STN incorpora regras complexas e ainda está em desenvolvimento, conforme reconhece o gestor. O reconhecimento contábil envolve a avaliação da incerteza relacionada à existência e à mensuração do item, o que é às vezes complexo, certamente. Contudo, considerando o contexto descrito, não se revela razoável a premissa que leva ao reconhecimento de perda de 100% dos créditos dessa natureza.

Conclui-se, portanto, que o reconhecimento do Ajuste para Perdas de Empréstimos e Financiamentos Concedidos (código Siafi 121149904) não reflete adequadamente as perdas esperadas para os empréstimos aos Estados da Federação e, apesar de não ser praticável a quantificação dos efeitos financeiros da distorção no âmbito dessa auditoria das Demonstrações Consolidadas da União, trata-se de distorção relevante nas referidas demonstrações, conforme evidenciado pelo contexto e pelos dados apresentados.

Instado a manifestar-se sobre o assunto o gestor afirmou que uma “questão a ser discutida é quanto à efetividade da aplicação da regra de ajuste de perdas de 100% do saldo devedor (...), essa regra pode estar impactando de forma exagerada o volume previsto de ajuste de perdas. No caso, serão necessários estudos adicionais a respeito da implementação de regras para tais condições específicas.” Afirmou ainda que os “modelos de ajuste de perdas (...) apresentam vantagens e desvantagens para a COAFI/STN, face ao regramento vigente, por incorporar conceitos

mais atuais de contabilidade e de gestão de risco de carteira, convergentes com as regras internacionalmente aceitas.” (TC 032.722/2021-4, peça 105, p. 7).

Por fim, o gestor afirmou compreender “ser necessária a continuidade e evolução dos estudos realizados até o momento, com vistas ao necessário detalhamento de regras para os modelos, (...). Com isso, a COAFI/STN efetivamente poderá implementar o novo modelo de ajuste de perdas mais adequado à carteira de ativos da Coordenação” (TC 032.722/2021-4, peça 105, p. 8).

O assunto foi tratado no relatório de auditoria constante do TC 037.612/2021-2, onde foram feitas propostas de encaminhamento no sentido de aprimoramento da metodologia, de forma a considerar uma abordagem multifatorial sem, contudo, considerar irrecuperáveis créditos que, de fato, são recuperáveis.

5.2.2. Distorção de Classificação

Receita e Créditos Tributários

5.2.2.1. R\$ 329,455 bilhões de créditos tributários a receber classificados em circulante e não circulante sem adequada segregação entre curto e longo prazo

(TC 037.612/2021-2, peça 251 - Relatório de Auditoria, itens 85 a 96)

Os créditos tributários da União estão classificados em dois grandes grupos: “parcelado” e “não parcelado” e totalizam R\$ 329.455.218.374,44. Os dois grupos têm registros no curto prazo (Ativo Circulante) e no longo prazo (Ativo Não Circulante), assim classificados: R\$ 52.058.840.804,53 e R\$ 277.396.377.569,91, respectivamente.

Na segregação entre curto e longo prazo foram utilizados, para os créditos tributários que se encontram na situação “não parcelado”, os percentuais de 20% e 80% respectivamente. Esses percentuais de segregação levaram em consideração o fato de que o prazo para a cobrança é de cinco anos (Notas Explicativas (NE) às demonstrações contábeis do ME 2.1, p. 118, peça 220).

Já para os créditos tributários que se encontram na situação “parcelamento”, estabeleceu-se os percentuais de 12,93% para classificação no Ativo Circulante e 87,07% para a classificação no Ativo Não Circulante, calculados em função do estoque de parcelamentos existentes em 31 de dezembro de 2019 e o valor de pagamentos de parcelamentos no ano de 2020 (NE às demonstrações contábeis do ME 2.1, p. 35, peça 220).

No entanto, a metodologia não levou em consideração as regras contábeis previstas na NBC TSP 11 – Apresentação das Demonstrações Contábeis, item 76, e no MCASP, 8ª edição, item 4.2.1.1 (p. 435), as quais definem que um recebível será classificado no curto prazo, ou seja, no Ativo Circulante, quando a entidade espera que “seja realizado em até doze meses após a data das demonstrações contábeis”. Todos os demais recebíveis devem ser classificados como não circulantes.

Indagado sobre o assunto, o gestor afirmou não ser possível o cumprimento dos normativos contábeis para a segregação dos referidos créditos, dada a impossibilidade de se determinar, com base nas informações disponíveis nas bases de dados dos sistemas que controlam os créditos ativos, a data na qual o crédito tributário se tornou exigível (e-mail de resposta da Corat, de 15/2/22, peça 221 do TC 037.612/2021-2).

Diante da dificuldade apontada, a equipe de auditoria avaliou que os valores registrados no grupo de contas contábeis de Créditos Tributários a Receber (grupos de contas cód. Siafi 112100000 e 121110100) são a melhor referência de valor para a distorção de classificação, uma vez que a segregação em ativo circulante e não circulante é realizada por meio de percentuais aplicados a determinado montante, e não de acordo com as normas contábeis.

Com o objetivo de corrigir a distorção apontada, formulou-se proposta de determinação no relatório de auditoria do TC 037.612/2021-2, que será monitorada na próxima auditoria de contas anuais do Ministério da Economia.

Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT

5.2.2.2. R\$ 7,406 bilhões de classificação inadequada dos Depósitos Especiais do FAT no Balanço Patrimonial da União

(Relatório de Avaliação da SFC/CGU nº 1020673, item 2.2.1)

De acordo com a Lei 8.019, de 11 de abril de 1990, os valores que excederem a Reserva Mínima de Liquidez do FAT podem ser aplicados em Depósitos Especiais. Estes depósitos referem-se a repasses às instituições financeiras oficiais para fomentar linhas de crédito para programas voltados à geração de emprego e renda (Resolução Codefat nº 439, de 2 de junho de 2005). Essas operações entre o FAT e as instituições financeiras estão registradas no Ativo Circulante do FAT, cujo saldo em 31.12.2021 era de R\$ 7.406.496.355,34.

De acordo com o MCASP 8ª edição, Parte II, item 2.1.3, os ativos devem ser classificados como circulante quando estiverem disponíveis para realização imediata ou quando a expectativa de realização for de até doze meses após a data das demonstrações contábeis.

Contudo, verificou-se, que os Depósitos Especiais estão classificados no Ativo Circulante na sua integralidade, em desconformidade com a expectativa de recebimento, conforme preceitua o MCASP.

Ao contrário da Reserva Mínima de Liquidez que tem por finalidade atender aos compromissos de curto prazo e conversibilidade imediata, a dinâmica dos Depósitos Especiais é a mesma de uma linha de crédito, empresta-se para recebimento futuro, por isso, parcela relevante dos valores não tem expectativa de realização em até doze meses.

Questionado, o gestor justificou o descumprimento da norma contábil com base em posicionamento jurídico exarado pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), por meio do qual a assessoria jurídica conclui que os Depósitos Especiais do FAT devem ser tratados como disponibilidades, na esteira do que dispõe a Lei 8.019, de 1990.

Verificou-se que os argumentos do parecer da PGFN observam o prisma estritamente jurídico, sem considerar a realidade econômica da transação. Contudo, para fins de evidenciação nas Demonstrações Contábeis, as normas contábeis são a estrutura para a interpretação dos fenômenos econômicos patrimoniais. Desse modo, a inconsistência na classificação decorre de interpretação restrita à perspectiva legal, com base em parecer jurídico, que desconsidera a essência econômica da transação.

Entre as consequências da classificação equivocada, destaca-se o impacto em indicadores contábeis, tais como o superávit financeiro e o índice de liquidez, que se encontram superavaliados, podendo levar gestores públicos a decisões equivocadas na alocação dos recursos públicos.

O assunto foi tratado na Auditoria de Contas Anuais do FAT, exercício de 2021, realizada pela SFC/CGU, que fez as recomendações necessárias às correções, as quais não foram atendidas pela gestão. Assim, a questão foi incluída no certificado de auditoria que servirá de subsídio para o julgamento das contas do FAT de 2021.

Empréstimos a Estados

5.2.2.3. R\$ 7,141 bilhões de variações patrimoniais aumentativas classificadas indevidamente como atualização monetária

(TC 032.722/2021-4, peça 121 - Relatório de Auditoria, tópico 2.2.1)

De acordo com o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP), a conta contábil Atualização Monetária Positiva (código Siafi 443940101) registra a variação patrimonial aumentativa proveniente de variações da nossa própria moeda em relação aos índices ou coeficientes aplicáveis por dispositivo legal ou contratual e a variação do valor da nossa moeda em relação às moedas estrangeiras referentes a empréstimos internos concedidos.

Contudo, foram realizados doze lançamentos na referida conta, perfazendo o montante de R\$ 7.141.273.607,12, que não se referem a variações monetárias ativas, mas sim a reclassificação de juros, equalização de encargos financeiros e de alongamento de dívidas, incorporações de penalidades contratuais entre outros acertos de saldos relacionados a contratos de refinanciamento.

A administração reconheceu a classificação em desacordo com o PCASP 2021 e informou que as rotinas de lançamento serão revistas para devida adequação ao longo do exercício de 2022. A recomendação formulada no relatório de auditoria do TC 032.722/2021-4 será monitorada na próxima auditoria de contas anuais dos Haveres Financeiros da União.

5.3. Opinião de Auditoria sobre o Balanço Geral da União

Opinião com ressalva

Examinamos, ao amparo das competências estabelecidas no art. 71, inciso I, da Constituição Federal de 1988, e nos termos do art. 1º, inciso III, e do art. 36, parágrafo único, da Lei 8.443, de 16/7/1992, as Demonstrações Contábeis Consolidadas da União, comumente conhecidas como Balanço Geral da União (BGU), compreendendo o Balanço Patrimonial (BP) e Orçamentário (BO) de 31 de dezembro de 2021 e a Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) para o exercício findo nessa data, bem como as correspondentes notas explicativas, incluindo o resumo das principais políticas contábeis.

Em nossa opinião, exceto pelos assuntos descritos na seção a seguir “Base para opinião com ressalva”, as demonstrações contábeis acima referidas apresentam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira em 31 de dezembro de 2021 e a execução orçamentária da União do exercício findo nessa data, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público.

Base para opinião com ressalva

Foram identificadas distorções de valor e de classificação contábil, cujos efeitos nas demonstrações contábeis são relevantes, tomados individualmente ou em conjunto, mas não generalizados, conforme apresentadas a seguir:

Distorções de valor

1.1 R\$ 100,564 bilhões de provisão para pagamento de benefícios previdenciários reconhecida a maior, tornando superavaliados o saldo da conta Provisões e o Passivo Exigível e subavaliando o Resultado Patrimonial do período em 16,28% (itens 5.2.1.1 e 5.2.1.6 do Relatório das Contas de Governo);

1.2 R\$ 24,525 bilhões de provisão para pagamento de benefícios previdenciários reconhecida a menor, tornando subavaliados o saldo da conta Provisões e o Passivo Exigível e superavaliando o Resultado Patrimonial do período em 3,97% (itens 5.2.1.2, 5.2.1.3, 5.2.1.4 e 5.2.1.5 do Relatório das Contas de Governo);

1.3 R\$ 6,231 bilhões de medicamentos e insumos estratégicos distribuídos, mas não baixados do estoque, tornando superavaliado o saldo da conta em 16,41% (item 5.2.1.7 do Relatório das Contas de Governo);

1.4 R\$ 5,472 bilhões de créditos da Dívida Ativa Tributária extintos, porém mantidos no ativo não circulante, tornando superavaliado o saldo da conta Dívida Ativa em 0,44% (item 5.2.1.8 do Relatório das Contas de Governo);

1.5 Reconhecimento a maior de Ajuste para Perdas relativo a Empréstimos da União para Estados da Federação, tornando subavaliados o Ativo Total e o Patrimônio Líquido e superavaliando o saldo da Conta Ajuste para Perdas (item 5.2.1.9 do Relatório das Contas de Governo).

Distorções de classificação, apresentação ou divulgação

1.6 R\$ 329,455 bilhões de créditos tributários a receber classificados em circulante e não circulante sem adequada segregação entre curto e longo prazo (item 5.2.2.1 do Relatório das Contas de Governo);

1.7 R\$ 7,406 bilhões de classificação inadequada dos Depósitos Especiais do FAT no Balanço Patrimonial da União (item 5.2.2.2 do Relatório das Contas de Governo);

1.8 R\$ 7,141 bilhões de variações patrimoniais aumentativas classificadas indevidamente como atualização monetária (item 5.2.2.3. do Relatório das Contas de Governo).

Nossa auditoria foi conduzida de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), aprovadas pela Portaria-TCU nº 280, de 2010, que são consistentes com os Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público (ISSAI 100) e com os Princípios de Auditoria Financeira (ISSAI 200) das Normas Internacionais emitidas pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai). Nossas responsabilidades, em conformidade com tais normas, estão descritas na seção intitulada “Responsabilidades do auditor pela auditoria das demonstrações contábeis”.

Somos independentes em relação à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia, entidade responsável pela elaboração e divulgação das demonstrações consolidadas, de acordo com os princípios éticos relevantes previstos nas Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) e cumprimos com as demais responsabilidades éticas de acordo com essas normas. Acreditamos que a evidência de auditoria é suficiente e apropriada para fundamentar nossa opinião com ressalva.

Outras informações que apresentam ou fazem referência às demonstrações contábeis

A Controladoria-Geral da União, na qualidade de Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, é responsável por elaborar a Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR) apresentada anualmente, cujas informações são provenientes de diversos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

Nossa opinião sobre as demonstrações contábeis consolidadas não abrange outras informações que integram o relatório da PCPR e não expressamos qualquer forma de conclusão de auditoria sobre essas informações.

Em conexão com a auditoria das demonstrações contábeis consolidadas, nossa responsabilidade é a de ler o relatório PCPR e, ao fazê-lo, considerar se esse relatório está, de forma relevante, inconsistente com as demonstrações contábeis consolidadas ou com nosso conhecimento obtido na auditoria ou, de outra forma, aparenta estar distorcido de forma relevante. Se, com base no trabalho realizado, concluirmos que há distorção relevante no referido relatório, somos requeridos a comunicar esse fato.

Como descrito na seção “Base para opinião com ressalva”, as Demonstrações Contábeis Consolidadas da União estão afetadas de forma relevante, mas não generalizada, pelas distorções apresentadas. Assim, essas outras informações que integram o relatório PCPR, por conterem as demonstrações contábeis e a elas fazer referência, contêm, pela mesma razão, distorção com relação aos valores dos itens indicadas na “Base para opinião com ressalva”.

Responsabilidades da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia pelas demonstrações contábeis consolidadas

A Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia é responsável pela elaboração e adequada apresentação das Demonstrações Contábeis Consolidadas da União de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil pelo setor público, conforme previsto no Decreto 9.745/2019 e na Lei 10.180/2001, art. 17, I c/c art. 18, IV., e pelos controles internos que ela determinou como necessários para permitir a elaboração dessas demonstrações contábeis livres de distorção relevante, independentemente se causada por fraude ou erro.

Responsabilidades do auditor pela auditoria das demonstrações contábeis consolidadas

Nossos objetivos são obter segurança razoável de que as Demonstrações Contábeis Consolidadas da União, tomadas em conjunto, estão livres de distorção relevante, independentemente se causada por fraude ou erro, e emitir Certificado de Auditoria contendo nossa opinião. Segurança razoável é um alto nível de segurança, mas não uma garantia de que a auditoria realizada de acordo com as normas brasileiras e internacionais de auditoria no setor público sempre detectam as eventuais distorções relevantes existentes. As distorções podem ser decorrentes de fraude ou erro e são consideradas relevantes quando, individualmente ou em conjunto, possam influenciar, dentro de uma perspectiva razoável, as decisões econômicas dos usuários tomadas com base nas referidas demonstrações.

Como parte da auditoria realizada de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União aprovadas pela Portaria-TCU nº 280, de 2010, e os Princípios das Normas Internacionais de Auditoria aplicáveis ao setor público emitidas pela Intosai, exercemos julgamento profissional e mantemos ceticismo profissional ao longo da auditoria. Além disso:

- Identificamos e avaliamos os riscos de distorção relevante nas demonstrações contábeis consolidadas, independentemente se causada por fraude ou erro, e planejamos e executamos os procedimentos de auditoria em resposta a tais riscos, bem como obtemos evidência de auditoria para fundamentar nossa opinião. O risco de não detecção de distorção relevante resultante de fraude é maior do que o proveniente de erro, já que a fraude pode envolver o ato de burlar os controles internos, conluio, falsificação, omissão ou representações falsas intencionais.
- Obtivemos entendimento dos controles internos para planejar os procedimentos de auditoria apropriados nas circunstâncias, mas não com o objetivo de expressarmos opinião sobre a eficácia dos controles internos da entidade responsável pela elaboração e divulgação das demonstrações contábeis consolidadas.
- Avaliamos a adequação das políticas contábeis utilizadas e a razoabilidade das estimativas contábeis e respectivas divulgações nas demonstrações contábeis consolidadas.
- Avaliamos a apresentação geral, a estrutura e o conteúdo das demonstrações contábeis, inclusive as divulgações, e se as demonstrações contábeis representam as correspondentes transações e os eventos de maneira compatível com o objetivo de apresentação adequada.
- Obtivemos evidência de auditoria referente às informações financeiras das entidades ou atividades de negócio da União para expressar uma opinião sobre as demonstrações contábeis consolidadas. Somos responsáveis pela direção, supervisão e execução da auditoria do BGU e, conseqüentemente, pela opinião de auditoria sobre as demonstrações consolidadas.

Comunicamo-nos com os responsáveis pela elaboração e divulgação das demonstrações contábeis consolidadas a respeito, entre outros aspectos, do alcance planejado, da época da auditoria e das constatações significativas de auditoria, inclusive as eventuais deficiências significativas nos controles internos que identificamos durante nossos trabalhos.

Fornecemos também aos responsáveis pela governança declaração de que cumprimos com as exigências éticas relevantes, incluindo os requisitos aplicáveis de independência, e comunicamos todos os eventuais relacionamentos ou assuntos que poderiam afetar, consideravelmente, nossa independência, incluindo, quando aplicável, as respectivas salvaguardas.

6. MONITORAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES E DOS ALERTAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NAS CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA DE 2015 A 2020

6.1. Recomendações e Alertas sobre as Contas do Presidente da República de 2020

Recomendações

6.1.1. Deliberação original: CG2020 – 3.1

Ao Poder Executivo federal que evidencie, de forma completa e consolidada, em seção específica da Prestação de Contas do Presidente da República, as informações referentes aos empréstimos e financiamentos concedidos pelas diversas agências financeiras de fomento com recursos oriundos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, com o objetivo de permitir a avaliação anual acerca do impacto fiscal dessas operações, em consonância com o disposto no art. 49, parágrafo único, da Lei Complementar 101/2000. (seção 2.3.5.4)

Análise

A PCPR 2021, em sua seção 2.4 – Agências Oficiais de Fomento, apresenta as informações mencionadas na recomendação em tela, incluindo os dados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) referentes ao Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), na subseção 2.4.9.

Conclusão

Implementada. Não monitorar no ano seguinte.

6.1.2. Deliberação original: CG2020 – 3.2

À Secretaria do Tesouro Nacional, na qualidade de órgão central de administração financeira e de contabilidade da União, que ultime as tratativas junto ao Ministério do Desenvolvimento Regional, ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, incluindo eventual articulação com a Casa Civil da Presidência da República, para regularizar, ainda no exercício financeiro de 2021, os desequilíbrios verificados nas equações Siafi 0287 – Superavit Financeiro X DDR a Utilizar, 0298 – Conferência entre Ativo e Passivo Extraorçamentários e 0696 – DDR a Utilizar Extraorçamentária, em prol da fidedignidade das informações contábeis e fiscais referentes às Disponibilidades por Fonte/Destinação de Recursos. (seção 2.5.1.3)

Análise

Nas Contas de 2020, detectou-se significativa diferença entre os saldos das fontes de recursos quando apurados pela conta “Disponibilidade por Destinação de Recurso a Utilizar” (8.2.1.1.1.00.00 – DDR a Utilizar) e quando apurados a partir da diferença entre ativos e passivos financeiros (Superávit Financeiro). No exercício de 2020, a diferença foi de R\$ 33 bilhões, sendo que a diferença vinha se elevando desde 2014. Esse desequilíbrio pode ser verificado pela equação Siafi 0287 – Superavit Financeiro X DDR a Utilizar. Através dessa equação, foram identificadas relevantes inconsistências nos Ministérios do Desenvolvimento Regional (MDR), da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC). Foi, então, registrada a impropriedade e feita a recomendação para a regularização do desequilíbrio.

Em resposta à recomendação em tela, consta da PCPR 2021 (p. 673) o seguinte posicionamento da STN:

A STN/ME, por meio do Ofício SEI nº 9.865/2022/ME, de 14 de janeiro de 2022, informou que revisitou os fatos contábeis utilizados pelos Fundos Constitucionais de Financiamento Regional (Norte, Nordeste e Centro- Oeste) e, com base nessa revisão, ajustou os registros contábeis por eles realizados, bem como os eventos contábeis da rotina, de maneira que sua utilização não cause mais desequilíbrio nas equações citadas. Com relação aos demais Ministérios, foram feitas apurações nos saldos de ativos e passivos financeiros nas unidades gestoras e lançamentos de ajuste na conta de controle de Disponibilidade de Destinação de Recursos (DDR) a Utilizar (82111.00.00), de maneira que a referida conta demonstre fidedignamente as informações das Disponibilidades por Fonte/Destinação de Recursos das unidades.

Diante dos procedimentos corretivos implementados pela STN em relação aos órgãos especificados na recomendação e, também, da significativa redução, em 2021, da diferença entre os saldos das fontes apurados pelos dois critérios, passando, no âmbito dos órgãos pertencentes aos OFSS, de R\$ 33 bilhões para R\$ 505 mil, pode-se considerar implementada a recomendação. Embora a manutenção da prática de verificação dessas diferenças seja importante para apurar a consistência dos registros no âmbito de todo o Orçamento Geral da União e em qualquer exercício, a recomendação sob análise é pontual, específica para os órgãos citados, não tendo sentido mantê-la sob monitoramento.

Conclusão

Considera-se implementada a recomendação, dispensando-se novo monitoramento.

6.1.3. Deliberação original: CG2020 – 3.3

Ao Ministério da Economia, à Casa Civil e à Controladoria-Geral da União, na condição de componentes do Comitê Interministerial de Governança, que, na gestão do PPA 2020-2023, incorporem correções e aperfeiçoamentos apontados pelo TCU neste relatório, a fim de que o PPA seja um instrumento de planejamento compatível com os planos institucionais, regionais e setoriais, útil na formulação e implementação de políticas públicas e na efetiva prestação de contas, e esteja dotado de instrumentos que permitam monitoramento e avaliação de desempenho, considerando os componentes custos, entregas e efetividade, com fundamento no art. 51, inciso III da Lei 13.844/2019 e nos arts. 3º, incisos III e V, 4º, inciso III e 5º do Decreto 9.203/2017. (seção 3.3)

Análise

O Poder Executivo destacou que se trata de um processo de melhoria contínua, e que os aperfeiçoamentos realizados no PPA vão ao encontro da recomendação. Diante do desafio imposto pela metodologia do plano plurianual, foram instituídos 324 resultados intermediários, os quais em regra, tiveram origem nos Planos Estratégicos Institucionais (PEI) dos órgãos. Quase a totalidade das metas quantitativas passou a ter valores para cada exercício. Informou ainda que 98% dos programas e resultados intermediários têm metas quantitativas anuais.

A PCPR cita ainda que há avaliações de políticas públicas realizadas pelo Conselho de Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), cerca de 16 políticas avaliadas por ano, com base em critérios de materialidade, relevância e criticidade. Registra também que as metas regionalizadas passaram de 17% para 30% em 2021.

Sobre custos, a menciona que está em curso o projeto “Custos dos Serviços Públicos”, a cargo da STN, com base na Cadeia de Valor Integrada do Estado (CVIE). O projeto busca desenvolver metodologias de mensuração de custos a partir do mapeamento entre os instrumentos dos planos, associando, por exemplo, os resultados intermediários aos processos que contribuem para a sua execução.

Entende-se que as iniciativas mencionadas têm o potencial de aumentar a efetividade do Plano Plurianual como instrumento de planejamento. Conforme já destacado, é um processo de aperfeiçoamento contínuo, sendo que o estágio atual justifica que a recomendação seja monitorada no ano seguinte, a fim de verificar os novos avanços.

Em implementação, monitorar no ano seguinte.

6.1.4. Deliberação original: CG2020 – 3.4

Ao Ministério da Educação e a suas unidades orçamentárias vinculadas que se abstenham de executar, como manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE – Identificador de Uso 8), despesas relacionadas ao pagamento de proventos de aposentadoria e pensões, sem se restringirem às despesas computadas na apuração anual do limite mínimo, em consonância com o § 7º do art. 212 da Constituição Federal e o art. 70, inciso I, da Lei 9.394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). (seção 4.1.1.2)

Análise

Para o acompanhamento da presente recomendação no exercício de 2021, a Casa Civil da Presidência da República (CC/PR) informou que atuou por meio de tratativas e interlocuções com os demais órgãos do Poder Executivo federal no âmbito do Comitê de Governança Interministerial (CIG), conforme disposto no art. 2º da Resolução 2, de 29/6/2020.

A Subsecretaria de Planejamento e Orçamento da Secretaria Executiva do Ministério da Educação (SPO/SE/MEC) registrou que atuou na condição de órgão setorial de órgão superior junto às unidades orçamentárias vinculadas à Pasta, para que estas se abstivessem de executar despesas classificadas como MDE (IDUSO 8) relacionadas a pagamento de proventos de aposentadoria e pensões.

Com a finalidade de dar cumprimento à recomendação, expediu o Ofício-Circular 54/2021/GAB/SPO-MEC, de 30/7/2021, por meio do qual comunicou às unidades a necessidade de observância da correta classificação nas ações de Pessoal e Encargos durante a execução orçamentária anual, além de emitir orientações e informações por meio dos canais do Poder Executivo federal, a exemplo do canal ‘comunica Siafi’ existente na plataforma do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), entre outras providências.

Com o acompanhamento realizado, verificou-se que três unidades orçamentárias apresentaram falha formal na classificação, no IDUSO 8, de despesas relacionadas a proventos de aposentadoria e pensões em desacordo com o que determina o § 7º do art. 212 da Constituição e legislação concernente, a saber: Universidades Federais de Santa Catarina, de São João del Rei e de Goiás.

Cumprir observar que a Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento do Ministério da Economia, por meio da Portaria Seto/ME 15.171, de 29/12/2021, adequou as suplementações de créditos orçamentários necessários ao Ministério da Educação para custear despesas com pessoal, benefícios e encargos para folha de mês de dezembro de 2021 “a um dia do final do exercício”, o que dificultou a implementação das medidas corretivas necessárias no próprio exercício. Na prática, as unidades que se encontravam em situação irregular, no que se refere à realização de despesas relacionadas a pagamentos de proventos de aposentadoria e pensões com recursos do MDE, alegaram não terem tido tempo hábil para proceder a eventuais reclassificações de despesas (Ofício 15/2022/GAB/SPO/SPO-MEC, p. 1 e 2).

Conclusão

Deliberação em implementação. Não monitorar no ano seguinte, pois a questão é tratada nos termos da análise da seção 4.1.1.2 deste relatório.

6.1.5. Deliberação original: CG2020 – 3.5

Ao Poder Executivo federal que se abstenha de incluir, nos Projetos de Leis Orçamentárias Anuais, como fontes de recursos de MDE, receitas de contribuições sociais destinadas ao custeio da Seguridade Social, que não atendam a ações de seguridade social abrangidas no art. 70 da Lei 9.394/1996, sob pena de desvio de finalidade e afronta aos arts. 194 a 200 da Constituição Federal/1988, à Lei 8.212/1991 (arts. 11, 16, 17 e 18) e aos entendimentos assentados nos Acórdãos 31/2017-TCU-Plenário e 1.932/2019-TCU-Plenário. (seção 4.1.1.2)

Análise

Em 2020, houve alocação de R\$ 4,75 bilhões da fonte 151 (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL) no financiamento de ações típicas de MDE, a exemplo de despesas de responsabilidade do MEC com a manutenção de hospitais universitários e assistência à saúde de servidores públicos (benefício do servidor desprovido de caráter universal e igualitário).

Na ocasião da análise referente às CG 2020, foi observado que, em escalada crescente, para 2021, haviam sido alocados R\$ 12,37 bilhões da fonte 151 em ações de MDE. Na prática, verificou-se que, em 2021, houve o empenho de R\$ 12,19 bilhões em ações de MDE com recursos da fonte 151, dos quais R\$ 9,6 bilhões foram para pagamento de ativos, R\$ 650 milhões para pagamento de assistência médica e odontológica de servidores da educação, e R\$ 507 milhões para reestruturação e modernização de hospitais universitários federais, dentre outras despesas.

Por meio do Acórdão 626/2022-TCU-1ª Câmara (sessão de 8/2/2022), da relatoria do ministro Walton Alencar Rodrigues, foi dada ciência à Secretaria de Orçamento Federal (SOF/ME) e ao Ministério da Educação quanto à inexistência de fundamento legal para custear, com recursos vinculados à seguridade social, despesas classificadas como MDE, mesmo que se refiram à assistência médica e odontológica dos servidores do MEC (que são ações de educação, não ações e serviços públicos de saúde), pois não atendem ao princípio da universalidade que rege o Sistema Único de Saúde (SUS), previsto no art. 2º, inciso I, da Lei Complementar 141/2012. Além disso, o MEC não figura entre os órgãos autorizados a ter suas despesas referentes aos servidores ativos e à administração geral financiadas pelas contribuições sociais destinadas à seguridade social, de acordo com o art. 18 da Lei 8.212/1991.

Em 12/1/2022, a SOF registrou no Sistema e-Aud que o Poder Executivo não alocou, no Projeto de Lei Orçamentária de 2022, recursos vinculados à seguridade social para o custeio de despesas próprias de MDE. Registre-se, contudo, que a LOA 2022 alocou o equivalente a R\$ 57,7 milhões da fonte 153 – Recursos Destinados às Atividades Fins da Seguridade Social (Cofins) em despesas típicas de MDE, o que requer atenção quanto à execução desses recursos.

Conclusão

Deliberação em implementação. Não monitorar no ano seguinte, pois a questão é tratada nos termos da análise da seção 4.1.1.2 deste relatório.

6.1.6. Deliberação original: CG2020 – 3.6

Ao Poder Executivo federal, com base no art. 71, inciso I, da Constituição Federal, e no art. 59 da Lei Complementar 101/2000, que regulamente a implementação de mecanismos que possibilitem o efetivo monitoramento, avaliação e controle oficial e social da eficiência na aplicação dos recursos de natureza federal vinculados à saúde transferidos aos demais entes da Federação, aplicados diretamente ou por meio de sub-repasse a entidades do terceiro setor, assim como adote as medidas necessárias para assegurar a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados decorrentes da efetiva aplicação desses recursos federais, com a identificação do credor final, conforme previsto nos §§ 2º e 4º do art. 13 da Lei Complementar 141/2012 e no art. 163-A da Constituição Federal. (seção 4.1.1.3)

Análise

Conforme se verifica no Sistema e-Aud (código e-Aud 1014156), o Ministério da Economia ressaltou que a presente recomendação possui estreita relação com a Recomendação MPF 14, de 19/6/2020, formulada pela Procuradoria da República em Pernambuco do Ministério Público Federal no âmbito do Inquérito Civil 1.26.000.001112/2020-78, instaurado com vistas a apurar notícia de possível ausência de transparência nos gastos para o combate à Covid-19 no Estado de Pernambuco e no Município do Recife/PE.

A esse respeito, é oportuno mencionar que as análises proferidas no âmbito das CG 2019 juntamente com outras desta Corte de Contas fundamentou a Recomendação MPF 14, de 19/6/2020, no que se refere ao aprimoramento da eficiência da alocação dos recursos de natureza federal e dos serviços públicos, levando-se em conta aspectos relacionados à operacionalização das transferências obrigatórias, dentre outros.

Em atenção à Recomendação MPF 14/2020, o Ministério da Economia elaborou Notas Técnicas (NTs) por meio das quais trata de correspondências, notificações, requisições, intimações do MPF e, conforme o caso, noticia as providências adotadas. Notas Técnicas assim denominadas: NT 32839/2020/ME, NT 5181/2020/ME, NT 10372/2021/ME, NT 37160/2021/ME, NT 40147/2021/ME, NT 44263/2021/ME, NT 53364/2021/ME.

No que se refere às providências a cargo do Poder Executivo federal para cumprir a Recomendação 3.6, entre as providências adotadas pelo Ministério da Economia, é de se registrar o projeto para internalização das modalidades de transferência da União aos entes subnacionais na Plataforma +Brasil. Em linha com esse propósito, noticiou que o Decreto 10.726/2021, que alterou o Decreto 10.035/2019, passou a obrigar a operacionalização por meio da Plataforma +Brasil de mais cinco modalidades de transferências, cuja declaração passou a ser obrigatória: transferências voluntárias (realizadas por convênios, contratos de repasse, termos de parceria, termos de colaboração, termos de compromisso), as transferências do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), do Fundo Nacional da Cultura, do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) e do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen).

Frise-se que a Lei 13.500/2017 prevê que o Funpen constitui transferência obrigatória da União, matéria tratada no mesmo sentido na ADPF 347-DF. Os documentos não dão sinais de inclusão das transferências obrigatórias da educação na Plataforma +Brasil, a exemplo da complementação federal ao Fundeb e as transferências do salário-educação aos entes subnacionais.

Quanto às transferências obrigatórias da saúde, que representam a maior parte do orçamento federal nessa função, o Ministério da Economia informou que, apesar da ausência de informações nas bases de dados da União, “para iniciar a viabilização da internalização desses recursos de outras transferência legais do Ministério da Saúde” na Plataforma +Brasil, foi celebrado Acordo de Cooperação Técnica, em 21/6/2021, entre a Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia e a Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde.

A iniciativa tem vigência de dez anos e objetiva promover a internalização e a operacionalização na Plataforma +Brasil das transferências de recursos, na modalidade fundo a fundo, referentes ao Bloco de Estruturação da Rede de Serviços Públicos de Saúde, investimentos, realizadas pelo Ministério da Saúde. Vale observar que o plano de trabalho do referido acordo prevê ações de “mapeamento, planejamento e desenvolvimento de funcionalidades”, cujos prazos de execução se iniciaram **setembro de 2021** e findam em **junho de 2023**. Concluídos os trabalhos, as informações estarão disponíveis e sem restrições de acesso.

Sobre essa iniciativa que visa incluir a aplicação das transferências obrigatórias de natureza federal realizadas na área da saúde, oportuno mencionar a consulta formulada pela Procuradoria-Geral da República, cuja resposta proferida no Acórdão 2.179/2021-TCU-Plenário (rel. Min. Benjamin Zymler), dada a sua densa abstração normativa, deve orientar as medidas em

curso nos Ministérios da Economia e da Saúde, independentemente do estágio das tratativas desses órgãos com o MPF.

O Ministério da Economia também informou que foram editadas a Portaria SEGES/ME 13.405, de 1º/12/2021, e a Portaria Interministerial ME/CGU/MCTI/MEC 14.213, de 15/12/2021. Tais normativos, respectivamente, obrigam a operacionalização, por meio da Plataforma +Brasil, dos Termos de Execução Descentralizada (TED) e dos convênios das áreas de educação, ciência, tecnologia e inovação (ECTI). Essa regulamentação, todavia, não alcança a maioria das transferências realizadas pelo MEC por meio de transferências obrigatórias de recursos de natureza federal e até mesmo as transferências voluntárias.

Quanto à declaração do Ministério da Economia, impende fazer um parêntese para observar que o convênio apenas constitui um dos instrumentos do rol previsto no art. 71, inciso VI, da Constituição Federal para formalizar as transferências voluntárias da União aos entes subnacionais. Essa assertiva encontra respaldo na regulamentação expressa no art. 18 da Lei Complementar 141/2012.

Esse registro é importante porque a expressão ‘**transferência voluntária**’ alcança diversos repasses realizados pelo MEC, a exemplo dos programas nacionais de alimentação, transporte, livro, banda larga, informática, caminho da escola, dinheiro direto na escola, dentre outros. Ou seja, o instrumento convênio não alcança a maior parte dos programas na área de educação, que adota sistemática análoga ao repasse fundo a fundo. Cite-se o Acórdão 3.061/2019-TCU-Plenário (rel. Min. Ana Arraes), que reitera a jurisprudência desta Corte de Contas no sentido de que os repasses realizados no bojo de vários programas de educação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia federal responsável pela condução dos programas mencionados, integram o gênero transferência voluntária da União, independentemente do instrumento adotado para formalizar a sua operacionalização, que alcança, inclusive, práticas assemelhadas ao repasse fundo a fundo, que dispensa o termo de convênio e formas congêneres.

Nesse sentido, a regulamentação prevista na Portaria Interministerial ME/CGU/MCTI/MEC 14.213, de 15/12/2021, adota termo restritivo (convênio) para exigir a obrigatoriedade de declaração, na Plataforma +Brasil, da aplicação dos repasses de natureza federal aos entes subnacionais nas áreas de educação, ciência e tecnologia e inovação, sem razão para a União dispensar tratamento diferenciado às demais transferências voluntárias realizadas pelo FNDE por instrumento análogo à sistemática fundo a fundo.

Ressalte-se que o art. 1º da Instrução Normativa-Seges 206/2019 regulamenta uma série de procedimentos para os entes subnacionais adotarem quando da aplicação de recursos de natureza federal repassados por meio de **transferência voluntária**. Tais procedimentos exigem a utilização obrigatória da modalidade de pregão, na forma eletrônica, ou a dispensa eletrônica para aplicação dos referidos recursos, observadas as regras previstas no Decreto 10.024/2019, que dispõe sobre plataforma digital centralizada mantida pelo Ministério da Economia.

Em 2021, a Emenda Constitucional 109 alterou a Constituição para exigir que os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei (art. 37, § 16). Passou a exigir, ainda, que o PPA, a LDO e a LOA devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos no § 16 do art. 37 desta Constituição. Soma-se a isso previsão do art. 163-A da Constituição Federal, com redação dada pela EC 108/2020, que impõe o dever a todos os entes de disponibilizar suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.

Nessa esteira, o art. 17 da LDO 2021 estabelece que a alocação de recursos do orçamento da União deve “propiciar o controle dos valores transferidos” e dos custos (inciso II), de

acordo com as diretrizes complementares que regem as transferências intergovernamentais e para o setor privado. O dispositivo da LDO fixa, ainda, que o controle desses custos pelos órgãos federais deve ser “orientado para o estabelecimento da relação entre a despesa pública e o resultado obtido, de forma a priorizar a análise da eficiência na alocação dos recursos, e permitir o acompanhamento das gestões orçamentária, financeira e patrimonial” (parágrafo único). A mesma diretriz se mantém no art. 16 da Lei 14.194/2021 (LDO 2022).

Ao analisar esse arcabouço jurídico-constitucional no Acompanhamento dos índices de governança e gestão de órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal 2021(iGG), o Relatório que fundamenta o Acórdão 2.164/2021-TCU-Plenário (rel. Min. Bruno Dantas) destaca a preocupação com os custos e a necessidade de se buscar meios racionais para viabilizar o cumprimento constitucional sem sobreposição de esforços e recursos, a saber:

328. Em razão do caráter heterogêneo das organizações consideradas na amostra do iGG, há que se refletir, oportunamente, sobre a inovação legislativa introduzida pelo § 16 do art. 37 da CRFB, que prevê a possibilidade de realização conjunta de avaliação das políticas públicas. **Essa diretriz constitucional é importante, de forma a evitar a sobreposição de esforços e recursos voltados para a avaliação de políticas públicas de entidades autônomas com objetivos comuns vinculadas a um mesmo ministério, a exemplo das universidades autárquicas.** (grifamos).

Diante da lacuna decorrente da falta de regulamentação dos §§ 2º e 4º do art. 13 da Lei Complementar 141/2012 - matéria objeto de consulta formulada pela Procuradoria-Geral da República, cuja resposta foi apreciada pelo Acórdão 2.179/2021-TCU-Plenário (rel. Min. Benjamin Zymler) - e da ausência de medidas articuladas pelo Poder Executivo voltadas para racionalizar e potencializar a utilização das ferramentas digitais já desenvolvidas pelo Governo Federal (Plataforma +Brasil e Portal Nacional de Contratações Públicas) com vistas a assegurar a rastreabilidade e a comparabilidade dos dados referentes à aplicação dos recursos de natureza federal repassados aos entes subnacionais por meio de transferências voluntárias e obrigatórias, de forma a identificar o credor final, avaliar os custos e a eficiência alocativa, e viabilizar o efetivo cumprimento do disposto nos arts. 37, § 16, 163-A, e 165, § 3º da Constituição Federal, foi analisada na seção 4.1.1.3, com expedição de nova recomendação e alerta ao Poder Executivo, em substituição à Recomendação formulada no item 3.6 objeto deste monitoramento.

Conclusão

Deliberação em implementação. Não monitorar no ano seguinte, pois a matéria é tratada nos termos da análise da seção 4.1.1.3 deste relatório.

6.1.7. Deliberação original: CG2020 – 3.7

À empresa Caixa Econômica Federal (Caixa), vinculada ao Ministério da Economia, para que, ao executar o Orçamento de Investimento, observe a dotação autorizada para as respectivas programações, em obediência à vedação estabelecida no inciso II do art. 167 da Constituição Federal. (seção 4.1.1.6)

Análise

Em consulta ao Sistema e-Aud (código e-Aud 1014162), verifica-se que, até 2019, os controles sistêmicos e normativos da execução orçamentária da Caixa foram realizados pelo Sistema de Planejamento Econômico-Financeiro (Siplo), o qual continha regras automatizadas para impedir o remanejamento entre linhas associadas ao orçamento de investimento. Em 2020, esse controle passou a contar com o sistema *Enterprise Resource Planning* (ERP/SAP), o qual não foi desenvolvido para atender às peculiaridades do orçamento público.

A rigor, o que deu causa à presente recomendação foi ter sido identificado no exercício de 2020 que a execução orçamentária da Caixa na ‘Ação Manutenção e Adequação de Ativos de Informática, informação e Teleprocessamento – Nacional’, conforme aprovado pela Lei

13.978/2020 (LOA 2020), ultrapassou a dotação autorizada, resultando ao final do exercício em 104,49%.

A Caixa esclareceu que a extrapolação orçamentária decorreu de aquisição de sistema de tecnologia para melhorar a capacidade de processamento no ambiente *mainframe* da empresa. Na avaliação da Caixa, à época (2020), a aquisição mostrava-se vantajosa, considerando o cenário econômico e a perspectiva de melhora da economia em 2021. A Sest, por sua vez, esclareceu que o dispêndio teria ocorrido no final do exercício de 2020, o que teria inviabilizado “qualquer possibilidade de ajuste orçamentário por meio de crédito adicional *a posteriori*, além de a informação de extrapolação estar disponível para a Sest apenas no exercício seguinte”, conforme dispõe o art. 3º do Decreto 3.735/2021 (Nota Técnica SEI 52463/2021/ME).

Em face dessa constatação e para dar cumprimento à recomendação em tela, a Caixa informou que, desde 1º/7/2021, o sistema ERP/SAP passou a contar com regra de negócio que impede o remanejamento de recursos entre programas de governo distintos. Com isso, mitigou-se a possibilidade de reincidência do que deu causa à recomendação.

No que se refere à eventual apuração de responsabilidade, a Caixa instaurou processo administrativo interno que resultou na identificação de responsável e a consequente aplicação da penalidade de advertência. No caso, não houve responsabilização civil, pois, como ressaltou a Caixa, a empresa não sofreu prejuízo.

De qualquer modo, quanto ao monitoramento da execução orçamentária do Orçamento de Investimento das empresas estatais não dependentes, a Sest afirmou que nenhuma empresa extrapolou as dotações do OI em 2021, não sendo necessário, portanto, providências de cunho corretivo.

Conclusão

Deliberação implementada. Não monitorar no ano seguinte.

6.1.8. Deliberação original: CG2020 – 3.8

À Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest), para que, no exercício de sua competência de acompanhar a execução orçamentária do Orçamento de Investimento das empresas estatais não dependentes, acompanhe a obediência, por parte das empresas integrantes do OI, à vedação estabelecida no inciso II do art. 167 da Constituição Federal e solicite justificativas e ações corretivas a serem adotadas pelas empresas (art. 98, inciso II, do Decreto 9.745/2019). (seção 4.1.1.6).

Análise

Conforme informações disponibilizadas no Sistema e-Aud (código e-Aud 1014178), em relação à eventualidade de ações corretivas concernentes ao OI de 2021, no sentido de terem sido identificadas despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais (inciso II do art. 167 da CF/88), verifica-se que a Portaria Sest/SEDDM/ME 661, de 26/1/2022, apontou não haver empresas com execução acima da dotação anual aprovada (parágrafo 21 da aludida Portaria). A referida Portaria divulgou o relatório do 6º bimestre da execução orçamentária do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais Federais - exercício de 2021.

Registre-se que bimestralmente a Sest publica por meio de portarias a execução do exercício do Orçamento de Investimento até o bimestre correspondente. Desse modo, no exercício de 2021, foram editadas as seguintes portarias de Acompanhamento da Execução do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais:

- Portaria SEST/ME 3.690, de 29/3/2021 - até o 1º bimestre.
- Portaria SEST/ME 6.256, de 27/5/2021 - até o 2º bimestre.
- Portaria SEST/ME 9.070, de 29/7/2021 - até o 3º bimestre.

- Portaria SEST/ME 11.548, de 24/9/2021 - até o 4º bimestre.
- Portaria SEST/ME 13.957, de 26/11/2021 - até o 5º bimestre.

Nesses relatórios, são apontados fatos relevantes, bem como eventuais extrapolações ou inconsistências porventura ocorridas. Com base nas portarias bimestrais, constata-se que as empresas respeitaram as dotações aprovadas pelo Congresso Nacional no OI de 2021.

É relevante esclarecer que o OI contempla os dispêndios de capital destinados à aquisição ou à manutenção de bens do ativo imobilizado, excetuados os que envolvam arrendamento mercantil para uso próprio da empresa ou de terceiros, além dos valores do custo dos empréstimos contabilizados no ativo imobilizado, benfeitorias realizadas em bens da União por empresas estatais e benfeitorias necessárias à infraestrutura de serviços públicos concedidos pela União. Até o 6º bimestre de 2021, os investimentos alcançaram R\$ 57.503.979.075,00, montante equivalente a 39,7% do valor global da dotação autorizada (parágrafo 10 da Portaria Sest/SEDDM/ME 661/2022).

Desse modo, tendo em vista o monitoramento da execução orçamentária do OI das empresas estatais não dependentes realizado, a Sest afirmou que nenhuma empresa extrapolou as dotações do OI em 2021, não sendo necessário, portanto, providências de cunho corretivo.

Conclusão

Deliberação implementada. Não monitorar no ano seguinte.

6.1.9. Deliberação original: CG2020 – 3.9

Ao Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR), para que adote medidas efetivas a fim de garantir que, dos recursos destinados à irrigação, a União aplique, no mínimo 20%, na Região Centro-Oeste, em atendimento às disposições do inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal e à recomendação do subitem 4.1.1.7 do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2019. (seção 4.1.1.7)

Análise

Conforme se verifica na Nota Informativa 29, de 16/11/2021, produzida pelo Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR) e inserida no Sistema e-Aud (código e-Aud 1014202), a aplicação mínima de 20% de recursos destinados à irrigação na Região Centro-Oeste no exercício de 2021 não foi atendida, a despeito de providências terem sido adotadas pelo órgão do Poder Executivo federal.

O MDR aponta que foram subtraídas do orçamento previsto na LOA 2021 (Lei 14.144, de 22/4/2021) as dotações correspondentes a R\$ 39.749.493, referentes à subfunção 607 – Irrigação localizador 0050 – Região Centro-Oeste, comprometendo, assim, a observância do percentual mínimo.

Ao longo do exercício, o MDR formalizou no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – Siop pedidos direcionados ao Ministério da Economia para recomposição do orçamento por meio de crédito especial. Contudo, os pleitos não foram atendidos pela Junta de Execução Orçamentária – JEO, órgão de assessoramento direto do Presidente da República.

Em 2020, exercício anterior ao ora examinado, os recursos para garantir a aplicação de 20% de recursos de irrigação na Região Centro-Oeste foram aplicados pelo Poder Executivo federal (Nota Informativa 18, de 27/7/2021). Na prática, foram 22,50% destinados ao cumprimento da exigência constitucional, com a suplementação orçamentária que resultou em R\$ 55 milhões para o Centro-Oeste, dos R\$ 247 milhões dos recursos federais destinados a projetos de irrigação.

Registre-se, por fim, que o MDR ressaltou a edição da Portaria 3.056, de 7/11/2020, que regulamenta, no âmbito do referido órgão e de suas unidades vinculadas, a utilização do campo

‘Plano Interno’. Por meio desse normativo foi incluído plano interno específico para apuração de recursos aplicados no Semiárido em irrigação.

A análise empreendida na seção 4.1.1.7 considera irregular a ausência, em 2021, de aplicação de qualquer valor em projeto de irrigação na Região Centro-Oeste, em afronta à exigência constitucional. Também foi constatada a ausência de informação pormenorizada no Siop que possibilite a identificação, por meio sistematizado, das ações que integram os projetos de irrigação no semiárido e as destinadas à agricultura familiar nas Regiões Nordeste e Centro-Oeste, com a finalidade de conferir transparência quanto ao cumprimento das subvinculações constitucionais. Tais constatações ensejam a expedição de novas recomendações e alerta em substituição à Recomendação 3.9 objeto deste monitoramento.

Conclusão

Deliberação não implementada. Entretanto, não há que se seguir com o presente monitoramento, porque a matéria é tratada nos termos da análise da seção 4.1.1.7 deste relatório.

6.1.10. Deliberação original: CG2020 – 3.10

Ao Poder Executivo federal e aos órgãos componentes do Comitê Internacional de Governança (CIG) que aperfeiçoem o processo de definição das prioridades e metas da administração pública federal, em conformidade com o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição Federal e com as diretrizes, objetivos e metas estabelecidos pela Lei 13.971/2019 (Lei do PPA 2020-2023), conforme arts. 3º, incisos III e V, 4º, inciso III, 5º e 9º-A do Decreto 9.203/2017. (seção 4.1.3)

Análise

Em relação às providências adotadas em atendimento à presente Recomendação, merece registro a Nota Técnica 1.596/2022/ME, elaborada pelo Ministério da Economia e inserida no Sistema e-Aud (código e-Aud 1014206).

No documento, o órgão apresenta medidas voltadas para o aprimoramento do processo de definição das prioridades e metas na elaboração do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias – PLDO. O Ministério da Economia também destacou que as prioridades e as metas da administração pública federal para o exercício de 2022 encontram-se definidas nos investimentos plurianuais em andamento, previstos no Anexo III do PPA 2020-2023 (inciso III do art. 5º da Lei 13.971/2019).

Ressalte-se que a referida remissão do PLDO-2022 à Lei 13.971/2019 sofre alterações no âmbito do Poder Legislativo, conforme pontuou a Controladoria-Geral da União (CGU) em manifestação inserida no Sistema e-Aud, em 18/1/2022.

O Anexo III do PPA 2020 – 2023 referenciado no PLDO – 2022, como já apontado, é estabelecido pelo art. 5º da Lei 13.971/2019, sendo composto por investimentos plurianuais prioritários que impactam programas finalísticos em mais de um exercício financeiro, definidos entre as ações do tipo projeto dos programas finalísticos integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, exceto os investimentos relacionados exclusivamente às transferências da União aos entes subnacionais.

Cumprir destacar que o aludido Anexo III possui investimentos plurianuais prioritários definidos pelo Poder Executivo federal (Seção I) e pelo Poder Legislativo federal (Seção II). Neste último caso, por meio de emendas parlamentares, observadas determinadas condições previstas no art. 166 da Constituição Federal.

No que se refere aos investimentos plurianuais prioritários definidos no âmbito do Poder Executivo federal, são monitorados pelo Ministério da Economia e as informações de cada um deles encontram-se disponíveis no endereço eletrônico: relatório-de-investimentos-prioritarios-do-ppa-2020-2023 (www.gov.br).

Especificamente quanto ao aperfeiçoamento do processo de definição das prioridades e metas operacionais da administração pública federal, o Ministério da Economia ressaltou o papel da Junta Econômica Orçamentária (JEO) para atingir esse objetivo. O Decreto 9.884, de 27/6/2019, dispõe sobre a JEO, que assessora diretamente o Presidente da República na condução da política fiscal do Governo Federal, com vistas ao equilíbrio da gestão dos recursos públicos, à redução de incertezas no ambiente econômico e à sustentabilidade intertemporal do endividamento público.

O Ministério da Economia pontuou que “a governança da JEO tem sido aprimorada desde 2020”. Nesse sentido, destacou as seguintes providências: i) aprovação do Regimento Interno, ii) aprovação do Regimento Interno da Comissão Técnica de Gestão Orçamentária e Financeira – CTGOF e iii) aprovação da Matriz de Responsabilidades. De acordo com o órgão do Poder Executivo federal, tais medidas demonstram o esforço de aprimoramento dos processos de trabalho e qualificam a atuação da Junta Econômica Orçamentária, com “reflexos no processo de definição das prioridades e metas no PLDO”.

Ao analisar as prioridades e metas operacionais e de resultado na seção 4.1.3, foi identificada insuficiência de informações relativas às metas operacionais da administração pública federal na LDO 2021. Dessa forma, propõe-se a expedição de nova recomendação ao Poder Executivo federal, no sentido de que aperfeiçoe o processo de definição das metas operacionais da administração pública federal na lei de diretrizes orçamentárias, em conformidade com o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição Federal.

Conclusão

Deliberação não implementada. Não monitorar no ano seguinte, pois a matéria é tratada nos termos da análise da seção 4.1.3 deste relatório.

6.1.11. Deliberação original: CG2020 – 3.11

À Presidência da República, à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Economia para que (3.11):

a. Quanto ao orçamento do exercício de 2020, deem ampla publicidade, em plataforma centralizada de acesso público, dos documentos encaminhados aos órgãos e entidades federais que embasaram as demandas parlamentares para distribuição das emendas de relator-geral (RP-9)

b. Quanto à execução do orçamento de 2021, adotem as medidas necessárias no sentido de que todas as demandas de parlamentares voltadas para distribuição de emendas de relator-geral, independentemente da modalidade de aplicação, sejam registradas em plataforma eletrônica centralizada mantida pelo órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal previsto nos arts. 3º e 4º da Lei 10.180/2001, da qual seja assegurado amplo acesso público, com medidas de fomento à transparência ativa, assim como seja garantida a comparabilidade e a rastreabilidade dos dados referentes às solicitações/pedidos de distribuição de emendas e sua respectiva execução, em conformidade com os princípios da publicidade e transparência previstos nos arts. 37, *caput*, e 163-A da Constituição Federal, com o art. 3º da Lei 12.527/2011 e art. 48 da Lei Complementar 101/2000. (seção 4.1.4)

Análise

Preliminarmente, deve-se registrar que o conteúdo da presente recomendação foi adotado pelo Supremo Tribunal Federal ao conceder a liminar em sede da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 854, de relatoria da Ministra Rosa Weber, nos seguintes termos:

Decisão: O Tribunal, por maioria, referendou a decisão que conheceu em parte da arguição de descumprimento e, nessa extensão, deferiu o pedido de medida cautelar requerido, para **determinar ao Congresso Nacional** (Senado Federal e Câmara dos

Deputados), à Presidência da República, à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Economia as seguintes medidas:

(a) quanto ao orçamento dos exercícios de 2020 e de 2021, que seja dada ampla publicidade, em plataforma centralizada de acesso público, aos documentos encaminhados aos órgãos e entidades federais que embasaram as demandas e/ou resultaram na distribuição de recursos das emendas de relator-geral (RP-9), no prazo de 30 (trinta) dias corridos;

(b) quanto à execução das despesas indicadas pelo classificador RP 9 (despesas decorrentes de emendas do relator do projeto de lei orçamentária anual), que sejam adotadas as providências necessárias para que todas as demandas de parlamentares voltadas à distribuição de emendas de relator-geral, independentemente da modalidade de aplicação, sejam registradas em plataforma eletrônica centralizada mantida pelo órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal previsto nos arts. 3º e 4º da Lei 10.180/2001, à qual assegurado amplo acesso público, com medidas de fomento à transparência ativa, assim como sejam garantidas a comparabilidade e a rastreabilidade dos dados referentes às solicitações/pedidos de distribuição de emendas e sua respectiva execução, em conformidade com os princípios da publicidade e transparência previstos nos arts. 37, *caput*, e 163-A da Constituição Federal, com o art. 3º da Lei 12.527/2011 e art. 48 da Lei Complementar 101/2000, também no prazo de trinta dias corridos; e

(c) quanto ao orçamento do exercício de 2021, que seja suspensa integral e imediatamente a execução dos recursos orçamentários oriundos do identificador de resultado primário nº 9 (RP 9), até final julgamento de mérito desta arguição de descumprimento. (grifamos)

Em 6/12/2021, a ministra Rosa Weber afastou, temporariamente, os efeitos de parte ‘c’ da liminar concedida em sede da ADPF 854 para suspender a execução orçamentária e financeira das emendas RP 9 da LOA/2021, “**sem prejuízo da continuidade da adoção de todas as providências necessárias à ampla publicização dos documentos embasadores da distribuição de recursos das emendas do Relator-Geral (RP-9) no período correspondente aos exercícios de 2020 e de 2021**”, no que manteve as partes ‘a’ e ‘b’.

Conforme abordado na seção 4.2.1 deste relatório, tais providências não foram adotadas a contento, tanto que a relatora negou, em 18/3/2022, o pedido de prorrogação, por noventa dias, do prazo fixado para o Congresso Nacional dar ampla divulgação, em plataforma centralizada de acesso público, em atendimento à decisão do Plenário do STF de 10/11/2021.

A Casa Civil da Presidência da República (CC/PR) esclareceu que, conforme disposto no art. 2º da Resolução 2, de 29/6/2020, do Comitê de Governança Interministerial (CIG), o órgão atuou na realização de tratativas e interlocuções com os demais órgãos envolvidos, nos limites das atribuições de cada um deles. A atuação da Casa Civil consistiu na elaboração de análises das informações prestadas no intuito de subsidiar a produção da resposta final consolidada pelos órgãos responsáveis.

Em atendimento à presente recomendação, o Ministério da Economia, em despacho inserido no Sistema e-Aud, destacou a publicação do Decreto 10.888, de 9/12/2021, o qual “dispõe sobre a publicidade e a transparência das comunicações realizadas entre os órgãos, fundos e entidades do Poder Executivo Federal e o relator-geral do projeto de lei orçamentária anual sobre a execução de recursos decorrentes de emendas”.

Quando da consolidação da Prestação de Contas do Presidente da República de 2021, porém, o prazo para o envio de informações de 2020 e 2021 pelos órgãos setoriais estabelecido no Decreto não tinha se encerrado. Cabe ao Ministério da Economia a consolidação das informações

em seu sítio eletrônico, após o recebimento das informações dos recursos destinados às emendas parlamentares.

Nesse sentido, cumpre trazer à colação o art. 3º do Decreto 10.888/2021, que disciplina como as informações de recursos decorrentes de emendas devem ocorrer:

Art. 3º No âmbito da execução das emendas de relator-geral do projeto de lei orçamentária anual, o Ministro de Estado titular da pasta competente poderá solicitar informações adicionais ao autor da emenda quanto ao detalhamento da dotação orçamentária.

§ 1º As informações de que trata o caput não vinculam a execução das programações.

§ 2º As comunicações destinadas à obtenção e à prestação das informações de que trata o caput e o conteúdo das informações prestadas serão:

I - organizados de acordo com as programações orçamentárias correspondentes; e

II - divulgados nos sítios eletrônicos de livre acesso dos respectivos Ministérios, na forma do disposto no art. 8º da Lei nº 12.527, de 2011: a) até o décimo dia do mês subsequente, para as comunicações realizadas após a publicação deste Decreto; e b) até noventa dias, contados da publicação deste Decreto, para as comunicações referentes aos exercícios de 2020 e 2021 realizadas em data anterior à da publicação deste Decreto.

§ 3º Os Ministérios deverão registrar as informações adicionais de que trata o caput no campo descritivo do programa na Plataforma +Brasil, prevista no Decreto nº 10.035, 2019.

§ 4º Excepcionalmente, para as transferências de recursos não operacionalizadas na Plataforma +Brasil, o registro das informações adicionais de que trata o caput deverá ser efetuado em sistema próprio do órgão repassador dos recursos, observadas as disposições deste Decreto e as demais normas aplicáveis.

§ 5º O Ministério da Economia divulgará, em seu sítio eletrônico, a lista dos endereços dos sítios eletrônicos dos Ministérios que conterão as informações adicionais de que trata o caput. (destaques acrescidos)

O Decreto em questão elege a Plataforma +Brasil a título de “plataforma eletrônica centralizada mantida pelo órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal previsto nos arts. 3º e 4º da Lei 10.180/2001”. A referida plataforma, diferentemente do Siop mantido pela SOF, visa ao monitoramento, à avaliação e à prestação de contas de repasses da União para os entes subnacionais e transferências para entidades privadas do terceiro setor, em substituição ao Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv). Não se reveste, contudo, das funcionalidades do Siop para subsidiar o acompanhamento da execução orçamentária da União com a periodicidade prevista na legislação e a racionalidade que esse tipo de acompanhamento exige.

Várias transferências para as áreas de saúde, educação e assistência social, por exemplo, ainda não são operacionalizadas na Plataforma +Brasil, de forma que a previsão do § 4º do art. 3º do Decreto em questão mantém a possibilidade de pulverização da informação em várias páginas dos Ministérios e entidades federais, o que dificulta a rastreabilidade, a comparabilidade e a divulgação da informação, que deve privilegiar a fácil compreensão pelos cidadãos.

A título de ilustração acerca da alocação das emendas RP 9, foram empenhados R\$ 7,6 bilhões na função saúde e R\$ 523 milhões na função educação, sem que a integralidade desses repasses aos entes subnacionais fosse declarada na Plataforma +Brasil. Frise-se que a maior parte das emendas RP 9 foi aplicada mediante transferências aos municípios (R\$ 13,2 bilhões, o que representa 79% dos empenhos) e aos estados e Distrito Federal (R\$ 1,3 bilhão, correspondente a pouco mais de 8%).

Por outro lado, deve-se ressaltar que a iniciativa regulamentada pelo Decreto limita-se à operacionalização do fluxo de informação entre os Poderes Legislativo e Executivo, o que não garante a transparência dos critérios adotados por ocasião das escolhas alocativas das emendas de

relator-geral no âmbito do Poder Legislativo, atividade que transborda a competência do Poder Executivo.

Conclusão

Deliberação em implementação. Monitorar no exercício seguinte, em razão da edição do Decreto 10.888 em 9/12/2021.

6.1.12. Deliberação original: CG2020 – 3.12

À Casa Civil da Presidência da República e à Secretaria do Tesouro Nacional, na qualidade de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, que realizem estudos, normatizem e orientem oportunamente os demais órgãos da Administração Pública Federal, com a antecedência necessária à implementação de controles internos efetivos, acerca da nova perspectiva de orientação normativa, relacionada ao reconhecimento das transferências voluntárias com obrigação de performance como ativo, o que implicará a necessidade de análise oportuna das prestações de contas e de constituição de ajustes para perdas estimadas. (seção 5.3.1.3)

Análise

A STN informou que a Coordenação-Geral de Contabilidade da União elaborou a Nota Técnica SEI 1368/2022/ME, de 13/1/2022, na qual expôs o entendimento de não ser adequado o reconhecimento de ativos decorrentes de transferências efetuadas em razão do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate).

O mesmo expediente ainda discorreu sobre a necessidade de aguardar posicionamento concreto do *International Public Sector Accounting Standards Board* (IPSASB) sobre as contribuições recebidas por ocasião do *Exposure Draft (ED) 72 – Transfer Expenses*, antes de se efetuar qualquer tipo de estudo, normatização ou orientação às unidades gestoras federais acerca do tema. Diante da indefinição ainda existente quanto à conclusão do assunto na arena internacional, **sugere-se manter a presente deliberação em monitoramento.**

Conclusão

Deliberação em implementação. Monitorar no ano seguinte.

6.1.13. Deliberação original: CG2020 – 3.13

À Casa Civil da Presidência da República e ao Ibama:

a. revisar os valores contabilizados no ativo que se relacionem à Dívida Ativa Não Tributária (1.2.1.1.1.05.00), considerando em especial: a exclusão de créditos extintos e baixados; o ajuste nos valores dos créditos inscritos até 2012; e a necessidade de compatibilização dos valores de dívida ativa registrados no TDA com os apresentados no relatório gerencial do Sicafe e no Siafi;

b. revisar os valores relativos à atualização monetária dos créditos inscritos em Dívida Ativa Não Tributária (1.2.1.1.1.05.00), considerando a necessidade de atualização individualizada dos créditos ou, alternativamente, a adoção de procedimento de correção com base no estoque mensal acumulado;

c. revisar os valores contabilizados como ajuste para perdas em relação à Dívida Ativa Não Tributária (1.2.1.1.1.99.06), a partir do aprimoramento da metodologia utilizada, considerando em especial: o histórico de recebimento, o estoque de créditos inscritos na conta; e as orientações constantes da macrofunção Siafi 020342 - Ajustes para perdas estimadas;

d. definir procedimentos gerenciais e roteiro contábil que permitam reconhecer adequadamente as inscrições e as baixas dos créditos de Dívida Ativa no período, em especial as diferentes modalidades de baixas dos créditos;

e. reconhecer os créditos a receber provenientes da constituição definitiva das multas decorrentes de Auto de Infração emitidos pela autarquia, bem como eventual conta de ajuste para perdas, procedendo à conciliação periódica entre os créditos a receber com os créditos inscritos na conta de dívida ativa não tributária;

f. evidenciar em Notas Explicativas: i) as mudanças ocorridas nas políticas contábeis do Ibama oriundas do atendimento às recomendações feitas no presente relatório; ii) os ajustes realizados nas Demonstrações Contábeis do exercício em que forem implementadas as mudanças; e iii) a metodologia e a memória de cálculo do ajuste para perdas, assim como informações gerenciais acerca da recuperação dos créditos inscritos em Dívida Ativa e o perfil do estoque da dívida não tributária da autarquia; e

g. adotar estratégia para assegurar a transferência, aos seus servidores, do conhecimento relativo ao modelo de dados do sistema Sicafí, suas respectivas regras de negócio, entre outros aspectos da solução, visando a internalização desse conhecimento à própria autarquia, para mitigar o risco de dependência excessiva da contratada, em atenção ao art. 35, inciso III da IN 01/2019. (seção 5.3.1.7)

Análise

Em relação ao item “a”, foram ajustados os valores contabilizados no Ativo (Nota de Sistema - Ajustes 10274989) relacionados à conta 1.2.1.1.1.05.00 - Dívida Ativa Não Tributária, excluindo os créditos extintos, baixados e prescritos, conforme informações prestadas pelo Ibama na PCPR 2021. As correções foram feitas com base nos registros do Sistema de Cadastro, Arrecadação e Fiscalização (Sicafí), extraídos por meio de um painel de extração de informações disponibilizado pelo Serpro, considerando as atualizações dos créditos inscritos até 2012, além da compatibilização dos valores registrados no TDA. Assim, entende-se que **o item foi atendido**. Verificou-se, por meio da nota 2021NS006997, a realização da baixa no valor principal de R\$ 5,84 bilhões.

Em relação ao item “b”, foi atualizado o saldo do estoque de Dívida Ativa Não Tributária até junho/2021, feito por ano, com base na taxa Selic acumulada do período de cada inscrição. Podendo assim ser considerado **o item como atendido**. Verificou-se, por meio da nota 2021NS007006, a realização de baixa da atualização no valor de R\$ 2,41 bilhões.

No caso do item “c”, foram contabilizadas na conta 1.2.1.1.1.99.06 - redutora de perdas, 99,5% de previsão de perdas, conforme orienta a Macrofunção 020342 - Ajustes para perdas estimadas e conforme procedimentos indicados nos trabalhos de auditoria. Levou-se em consideração a média de arrecadação dos últimos três anos, dividida pela média do estoque de dívida ativa não tributária dos últimos três anos: 2018, 2019 e 2020. Verificou-se, por meio da nota 2021NS007047, o lançamento da perda estimada de Dívida Ativa Não Tributária no valor de R\$ 7,11 bilhões. Assim, **entende-se que o item foi atendido**.

Para o item “d”, o Ibama, em Despacho 10985556/2021-CPROFI/CGFIN/DIPLAN, da Diretoria de Planejamento, Administração e Logística, ratificou a informação de que não é possível identificar o motivo da baixa da inscrição em dívida ativa no Sicafí, inviabilizando a geração de demonstrativo do valor baixado em determinado período, com discriminação do motivo da baixa.

A solução em primeira instância, segundo a Unidade, seria a criação de painel analítico junto ao Serpro para extração dos dados, o que também se demonstra inviável por não haver essa informação no banco de dados do Sicafí.

Considerando o alto custo para adaptação do Sicafí com o intuito de demonstrar os motivos referentes às baixas; levando em consideração o fato de estar sendo desenvolvido em

parceria com a Coordenação Geral de TI (CGTI) um novo Sistema de Arrecadação e Cobrança (Siac), por meio das OS 26448 10985891 e 26450 10985896; e prezando pelos princípios da economicidade e eficiência, chegou-se à conclusão de que a referida recomendação será cumprida no âmbito do novo Siac. Diante do exposto, o presente item **deve permanecer em monitoramento**.

Para o item “e”, o Ibama ressaltou a complexidade para definir a data da constituição definitiva do crédito não tributário (auto de infração), o que ocorre, na maioria dos casos, após decisão de autoridade julgadora quanto à homologação do Auto de Infração, seja após a lavratura, seja após análise de recurso.

A gestão documental do Ibama é operacionalizada por meio do SEI (decisões e notificações), que por sua vez não tem integração com o Sicafi, o que tornou impossível a evolução do sistema no sentido de identificar a data da "constituição definitiva do crédito". Optou-se, então, por meio da OS 26896 10985971, desenvolver um painel analítico capaz de, mediante o cruzamento de informações gravadas no banco de dados do Sicafi, definir uma data de constituição definitiva segura.

Após diversas tentativas de cruzamento de dados, tornou-se infrutífera a segurança da informação. Nesse sentido, a exemplo da problemática do item "d", após diversas reuniões com a equipe responsável pela evolução do sistema, chegou-se à conclusão de que o sistema teria que passar por diversas modificações, o que geraria um alto custo para a administração, motivo pelo qual optou-se por desenvolver a referida ferramenta no âmbito no novo sistema (Siac). Portanto, o presente item **deve permanecer em monitoramento**.

O item “f” trata da evidenciação em Notas Explicativas das mudanças ocorridas nas políticas contábeis do Ibama, dos ajustes realizados nas Demonstrações Contábeis do exercício em que forem implementadas as mudanças e da metodologia e memória de cálculo do ajuste para perdas, assim como das informações gerenciais acerca da recuperação dos créditos inscritos em Dívida Ativa e do perfil do estoque da dívida não tributária da autarquia. **O item foi atendido**, uma vez que tais informações foram evidenciadas em Notas Explicativas das Demonstrações Contábeis do Ibama, relativas ao exercício de 2021, conforme pode se verificar no documento disponibilizado em https://www.gov.br/ibama/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/Notas_Explicativas_2021.pdf.

No caso do item “g”, embora o Ibama reconheça as fragilidades apontadas, a autarquia não apontou efetivamente a solução a ser implementada, carecendo da elaboração de cronograma estabelecendo as ações a serem adotadas, a área responsável e o prazo para implementação. Assim, sugere-se que o item seja **considerado como não atendido**.

Conclusões

Deliberações dos itens “a”, “b”, “c” e “f” implementadas. Deliberações dos itens “d” e “e” em implementação. Deliberação do item “g” não implementada. Monitorar os itens “d”, “e” e “g” no ano seguinte.

6.1.14. Deliberação original: CG2020 – 3.14

À Casa Civil da Presidência da República e ao Banco Central, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, na qualidade de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, que realizem estudo sobre a natureza e a necessidade de reconhecimento e consolidação das informações patrimoniais, orçamentárias, financeiras e atuariais, do Fundo de Assistência ao Pessoal (Faspe) e do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) no Balanço Geral da União.

Análise

De início, o Banco Central do Brasil registrou que foram realizadas diversas reuniões e discussões técnicas com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), sem chegar a um consenso, tendo em vista entendimentos divergentes no que tange à obrigatoriedade e à necessidade de integração das informações do Proagro e do Faspe ao Balanço Geral da União. Em relação ao Faspe, por exemplo, diante da divergência entre STN e BCB, foi inserida na discussão a PGFN com intuito de buscar assessoramento e consultoria do órgão jurídico. Os técnicos de ambos os órgãos aguardam o referido pronunciamento do órgão de assessoramento jurídico. Diante da complexidade do tema, foi solicitado pelos gestores, a partir do E-AUD, sistema de monitoramento da CGU, prorrogação do prazo para cumprimento desta deliberação para 30/6/2022. Dada a fase de discussão que ainda permeia o tema, o presente item **precisa permanecer em monitoramento**.

Conclusão

Deliberação em implementação. Monitorar no ano seguinte.

6.1.15. Deliberação original: CG2020 – 3.15

À Casa Civil da Presidência da República e ao Banco Central do Brasil:

a. registrar no Siafi, em unidade vinculada ao OFSS, todos os créditos inscritos em dívida ativa (incluindo os parcelados) que não sejam relacionados ao Orçamento de Autoridade Monetária;

b. instituir metodologia para o cálculo de ajuste para perdas relacionado aos créditos inscritos em dívida ativa, que considere, minimamente, b.1) o fluxo de recebimento (valores, duração dos pagamentos, tempo da cobrança, etc.), as perspectivas de sucesso das cobranças, a situação do devedor, a existência de garantias e a inadimplência, procedendo à revisão dos valores contabilizados; e b.2) controle das ações judiciais relacionadas aos créditos inscritos em dívida ativa, para permitir a obtenção de informações sobre todas as ações relacionadas a um crédito, bem como os impactos sobre a sua recuperabilidade;

c. avaliar a conveniência e oportunidade de implementar atualizações no BCJUR2, a fim de reduzir a necessidade de cálculos e controles manuais, ponderando os riscos para a unidade; e

d. revisar e implementar a metodologia adotada pela Procuradoria-Geral do Banco Central para avaliação da recuperabilidade dos créditos inscritos em dívida ativa e aplicá-la sobre todo o estoque. (seção 5.4.1)

Análise

Em relação ao item “a”, a unidade gestora solicitou a prorrogação do prazo até 31/12/2022, com a justificativa de que decisões relativas à segregação de ativos, passivos, receitas e despesas entre Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) e Orçamento da Autoridade Monetária (OAM) dependem de decisão do TCU, em processo ainda sem data prevista de julgamento. Sendo assim, sugere-se manter o **presente item em monitoramento**.

Para o item “b.1”, considerando a mesma justificativa apresentada para o item “a”, a Unidade gestora solicitou a prorrogação do prazo até 31/12/2022, exigindo que se **mantenha o item em monitoramento**.

No caso do item “b.2”, conforme relatado no arquivo "Informações e Despacho nº 37083/2021-BCB/PGBC", a Unidade gestora demandou alteração em seu sistema para incluir campo específico para vinculação entre os processos judiciais nos quais o Banco Central do Brasil (Bacen) conste no polo passivo e os respectivos créditos questionados. Além disso, solicitou a inclusão desse tipo de análise diretamente no fluxo de trabalho de entrada de processos judiciais contido no sistema. Informa que, quando da entrada de novos processos, o procurador será provocado a analisar se a ação judicial tem relação com crédito do Bacen. Contudo, em virtude das

inúmeras demandas de ajuste do sistema, não foi possível implementar ainda a modificação, com previsão para 30/6/2022. Tal iniciativa torna o item **passível de ser considerado como em atendimento**.

Em relação ao item “c”, a proposta inicial da CGU foi no sentido de recomendar a conveniência e oportunidade de se implementar atualizações no BCJUR2. O Bacen alegou que, considerando o insignificante risco de quitação de créditos por valor incorreto ou de informação materialmente divergente nas demonstrações contábeis, a relação custo-benefício não compensaria a implementação de mudanças no sistema BC-JUR2. Vislumbrou-se ainda que atualizações no sistema que tentem englobar todos os casos de ressalva podem elevar, além do custo de manutenção do sistema, o risco de erros no BCJUR2, uma vez que os parâmetros que precisariam ser alterados envolvem questões estruturais relacionadas à forma como funcionam os cálculos realizados pelo sistema. Dado que não houve contestação da CGU em relação aos argumentos apresentados pelo BCB quanto a conveniência e oportunidade, **o item pode ser considerado como atendido**.

No caso do item “d”, conforme relatado no arquivo "Informações e Despacho nº 37417/2021-BCB/PGBC", a Unidade gestora ratificou que a metodologia atual foi desenvolvida com vistas, tão somente, a orientar a atuação da PGBC, no sentido de dirigir mais esforços aos créditos em que há maior probabilidade de recuperação. Nessa linha, entende-se que a metodologia atual é apropriada.

A Unidade informou que foram feitos acompanhamentos e cobranças ao longo do exercício de 2021, a fim de que os registros fossem saneados, no tocante aos créditos inscritos há mais de dois anos, excluídos os de pequeno valor. Com essas medidas, conseguiu que todos os créditos considerados pendentes tivessem o grau de recuperabilidade devidamente marcado.

Adicionalmente, como forma de acompanhamento contínuo, informou que será desenvolvido relatório automático que indique periodicamente aos setores responsáveis os créditos passíveis de classificação. Sendo assim, dada a intenção de automatização de parte da metodologia, o item pode ser considerado como em atendimento.

Conclusão

Deliberações dos itens “a”, “b” e “d” em implementação. Deliberação do item “c” implementada. Monitorar os itens “a”, “b” e “d” no ano seguinte.

6.1.16. Deliberação original: CG2020 – 3.16

À Casa Civil da Presidência da República e à Fundação Nacional do Índio (Funai) que:

a. regularizem o cadastro da reserva RIP 21000045007 (Terra indígena Uru Eu Wau, em Costa Marques-RO), conciliando as informações do SPIUNet e do Siafi;

b. cancelem o RIP 9031000025002 (Terra indígena Umutina, em Barão de MelgaçoMT), tendo em vista se tratar de erro de cadastro que gera distorções no valor contábil dos bens imóveis;

c. promovam o registro, no SPIUNet, das Terras Indígenas Kulina do Médio Juruá, Paumari do Lago Marissuã, Rio Biá, Morro Branco, Tereza Cristina e Mangueirinha e Xapécó no Sistema Indigenista de Informações, referentes a suas áreas, atentando para a correção de informações;

d. aprimorem os critérios de reavaliação das terras indígenas, definindo e formalizando os parâmetros e variáveis a serem adotados;

e. regularizem as informações sobre as propriedades junto aos respectivos cartórios de registro de imóveis, especialmente no que se refere à propriedade da União e à harmonização do tamanho dos imóveis, bem como corrijam ou atualizem as informações cadastradas no SPIUNet; e

f. promovam a revisão e conciliação das informações do Sistema Indigenista de Informações, a fim de que sua base de dados seja confiável e fidedigna. (seção 5.4.2)

Análise

Em relação ao item “a”, houve a correção do Registro Imobiliário Patrimonial (RIP), referente à TI Uru-Eu-Wau-Wau, incidente no Município de Costa Marques/RO, alterando o tipo de destinação de “Prédio/Edifício” para “Reserva”, conforme SEI 3758744. **Podendo o item ser considerado como atendido.**

Em relação ao item “b”, foi efetuado o cancelamento do RIP 9031000025002, conforme já encaminhado o Relatório Baixa TI Umutina (3207598), de acordo com o relatado na Informação Técnica 44/2021/CORI/CGAF/DP-T-FUNAI (3384764), **podendo o item ser considerado atendido.**

Para o item “c”, a documentação encaminhada evidencia que a Funai adotou e está adotando medidas com vistas ao saneamento da questão. No entanto, cabe ressaltar que quanto aos subitens: “a”, a área apresentada no documento SEI 3758866 é de 730.142,9969 ha, enquanto o relatório de auditoria aponta para 683.931,98 ha; “c”, a área apresentada no documento SEI 3758894 é de 484.413,2100 ha, enquanto o relatório de auditoria aponta para 1.185.791,71 ha; e “e”, como a própria Funai informa, não houve retorno das providências solicitadas pelo Ofício 51/2021/CORI/CGAF/DPT/FUNAI. Assim, verifica-se que **o presente item está em fase de atendimento.**

No caso do item “d”, verifica-se que a Funai está adotando medidas com vistas ao seu atendimento. No entanto, não restou demonstrada a uniformização de critérios para reavaliação das terras indígenas, especificando os parâmetros e variáveis a serem adotados, bem como restam pendentes de resposta da SPU/ME os questionamentos realizados pela Coordenação-Geral de Assuntos Fundiários (CGAF) para atendimento ao disposto na Portaria Conjunta STN/SPU nº 703, de 10 de dezembro de 2014. Assim, o item em comento **encontra-se em fase de atendimento.**

Para o item “e”, considerando a manifestação apresentada pela Funai, verifica-se que estão sendo adotadas medidas com vistas à regularização das informações sobre as propriedades das Terras Indígenas junto aos respectivos Cartórios de Registro de Imóveis, no entanto, alguns procedimentos ainda são necessários para a completa regularização, bem como de adoção de medidas de regularização no SPIUNet. Desse modo, o **item em questão encontra-se em atendimento** pela Funai.

Para o item “f”, a fim de que sua base de dados seja confiável e fidedigna, a Funai informou que essa atividade tem previsão de início em fevereiro de 2022, dado limitações operacionais. Assim, verifica-se que o item não foi ainda atendido e **precisa permanecer em monitoramento.**

Conclusões

Deliberações dos itens “a” e “b” implementadas. Deliberações dos itens “c”, “d”, “e” e “f” **em implementação. Monitorar os itens “c”, “d”, “e” e “f” no ano seguinte.**

6.1.17. Deliberação original: CG2020 – 3.17

À Casa Civil da Presidência da República e ao Fundo de Compensação das Variações Patrimoniais:

a. reavaliar, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, (a.1) o momento da ocorrência do fato gerador para reconhecimento dos contratos sob responsabilidade do Fundo, na conta 2.2.8.9.1.24.01 - Resíduos de Contratos Liquidados (longo prazo); (a.2) a pertinência de utilização de conta de provisão para contabilização da dívida relativa aos contratos ainda não validados pelos agentes financeiros; e (a.3) os requisitos a serem observados para classificação da dívida no curto prazo, objetivando melhor representar a obrigação no circulante;

b. revisar a rotina contábil mensal e a documentação de suporte adotadas para movimentação de saldo entre as contas contábeis “Provisão Riscos Expirados” e “Resíduo de Contratos Liquidados FCVS”, de forma que a movimentação contábil reflita efetivamente o aumento e redução da dívida do Fundo;

c. reavaliar as remunerações aplicadas nos contratos, a fim de garantir a aderência ao estabelecido no § 2º-A do art. 1º da Lei 10.150/2000, adotando as medidas corretivas necessárias e revisando os controles internos relacionados;

d. aprimorar e reformular campos do Relatório FCVS344201 da Dívida Bruta, a fim de possibilitar: (d.1) a uniformização, para a Dívida Vincenda e a Dívida Vencida, do procedimento de composição da Dívida Bruta Total; (d.2) um melhor entendimento quanto aos valores das colunas "Exercício Anterior", "Exercício Atual" e "Total"; d.3) discriminação somente das transações que, de fato, alterem o saldo da dívida, ou seja, inclusões e exclusões que representem, respectivamente, novas obrigações e baixa de dívida; e (d.4) discriminação dos valores de principal, juros e atualização monetária, segregados por prazo da quitação da dívida, para subsidiar os registros mensais;

e. regularizar as informações sobre as propriedades junto aos respectivos cartórios de registro de imóveis, especialmente no que se refere à propriedade da União e à harmonização do tamanho dos imóveis, bem como corrigir ou atualizar as informações cadastradas no SPIUNet; e

f. incorporar, na norma contábil NS 173 005 - Informações Contábeis Fornecidas - FCVS - Fundo de Compensação das Variações Salariais, previsão: e.1) dos lançamentos complementares de novações de dívidas (enquanto não adotada rotina contábil simplificada na novação de dívidas); e e.2) de segregação entre lançamentos de exclusões de contratos e de novações de dívidas (item 4.3.15 – Obrigações por Compromissos assumidos – Sistema SICVS). (seção 5.4.3)

Análise

O item “a” foi subdividido em três partes e se refere a superavaliação do passivo, estimada em 18,9 milhões, em virtude de problemas nas rotinas contábeis do FCVS. A solução da distorção, conforme informações repassadas pelos gestores do fundo, dependia da definição, junto ao Órgão Central de Contabilidade, do fato gerador para reconhecimento dos contratos sob a responsabilidade do FCVS. Tal definição só foi recepcionada pelos gestores em 06/12/2021, trazendo apenas regras e conceitos contábeis, sem entrar no mérito da discussão sobre fato gerador, conforme Ofício SEI nº 325384/2021/ME, de 6 de dezembro de 2021.

Sendo assim, a administradora do FCVS efetuará a definição do fato gerador para reconhecimento dos contratos sob responsabilidade do FCVS na conta de Resíduos de Contratos Liquidados de Longo Prazo para reclassificação do montante de contratos ainda não validados pelos Agentes Financeiros. Diante dessa situação, o FCVS solicitou prorrogação para atendimento ao item em questão até 30/04/2022. Essa discussão sobre fato gerador impacta a avaliação do cumprimento dos três subitens (a1, a2 e a3), o que exige mantê-los **em monitoramento**.

No caso do item “b”, dado que o item é impactado pela implementação da rotina contábil em discussão, a pendência em relação à definição do fato gerador impede a conclusão pelo atendimento da deliberação, restando a necessidade de **mantê-la em monitoramento**.

Com relação ao item “c”, considerando que a Administradora do FCVS informou ter procedido o registro no Sistema de Acompanhamento das Habilitações (Siaha) da opção pela novação para as matrículas que não tenham a manifestação registrada no sistema e que reprocessou os contratos com taxa de juros Novação para os AF que tenham o Termo de Opção pela Novação registrado na forma da ação anterior, **entende-se que o item foi atendido**. O gestor do fundo observou ainda que o problema estava restrito apenas à matrícula do agente financeiro 53171.

O item “d” foi dividido em quatro subpartes, todas elas também são impactadas pela definição de uma nova rotina contábil e pela discussão sobre fato gerador. Como essas atividades foram objeto de pedido de prorrogação por parte dos gestores do fundo para maio de 2022, o presente item e suas subdivisões **permanecem em monitoramento**.

O item “f” foi dividido em duas partes, tratando ambas de necessidade atualização normativa. A manifestação da administradora do FCVS foi de que tal atualização do normativo interno (NS 173) foi realizada pela GECTC, sendo, portanto, o item passível de ser **declarado como atendido**.

Conclusão

Deliberações dos itens “a”, “b” e “d” em implementação. Deliberações dos itens “c” e “f” implementadas. Monitorar os itens “a”, “b” e “d” no ano seguinte.

6.1.18. Deliberação original: CG2020 – 3.18

À Casa Civil da Presidência da República e ao Instituto Nacional do Seguro Social que:

a. realizem inventário dos passivos de curto prazo relativos à folha de pagamento de seus servidores e pensionistas, bem como adotem as providências necessárias à regularização dos valores pendentes de pagamento; e

b. em articulação com a Secretaria do Tesouro Nacional, adotem as providências necessárias à baixa dos valores de R\$ 7.601,56 e R\$ 4.286.374,32, da subconta 2.1.1.3.1.01.00 – “Benefícios Assistenciais a Pagar”, uma vez que não se coadunam ao conceito de passivo. (seção 5.4.4)

Análise

Os itens “a” e “b” tratam da regularização de passivos referentes à folha de pagamento. A recomendação contida em ambos **pode ser considerada como atendida**, considerando a manifestação do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) que informou que os valores devidos foram baixados pela UG 512001 após conciliação, em conformidade com orientação da STN.

Os documentos contábeis utilizados na regularização foram listados na própria PCPR 2021. O INSS relatou ainda que o valor de R\$ 2,23 mil não era devido e se referia à despesa de exercício anterior, portanto, foi baixado. Ademais, os valores de R\$ 7.601,56 e R\$ 4.286.374,32, da subconta 2.1.1.3.1.01.00 – “Benefícios Assistenciais a Pagar”, também foram devidamente baixados após tratativas e orientação da STN. Os respectivos documentos de baixas foram também relacionados na PCPR 2021. Sendo assim, o item em análise **pode ser considerado como atendido**.

Conclusão

Deliberações dos itens “a” e “b” implementadas. Não monitorar no ano seguinte.

6.1.19. Deliberação original: CG2020 – 3.19

À Casa Civil da Presidência da República, à Fundação Nacional de Assistência Social e ao Instituto Nacional do Seguro Social, a adoção de medidas para aprimoramento dos controles internos administrativos relacionados à gestão de transferências realizadas por Termos de Execução

Descentraliza e a inclusão, em Notas Explicativas, de informações detalhadas acerca da natureza do saldo das contas contábeis 1.1.3.8.2.38.00 – “Adiantamento - Termo Execução Descentralizada” e 2.1.8.9.2.06.00 – “Transferências Financeiras a Comprovar”. (seção 5.4.5)

Análise

A recomendação teve por origem a constatação de que o saldo da subconta 1.1.3.8.2.38.00 "Adiantamento – Termo de Execução Descentralizada", no balanço patrimonial do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), indicava a existência de Termos de Execução Descentralizada (TED) firmados entre o Ministério da Cidadania e o INSS para execução e pagamento de benefícios assistenciais, sem que tenha havido a devida prestação de contas no prazo regulamentar por parte do INSS (lapso temporal) ou, embora apresentada, havia pendência em seu exame/homologação por parte do FNAS. Por outro lado, a situação, notadamente o significado do saldo da conta 1.1.3.8.2.38.00, bem como a que TED se referiam, deveria constar das notas explicativas às demonstrações contábeis.

Quanto aos controles internos na gestão de transferências, considerando que o INSS informou que está em processo de elaboração o ato normativo que irá regular internamente as atribuições e os prazos de execução das ações relacionadas à gestão de transferências realizadas por TED, entende-se que **a recomendação deve ser classificada como em atendimento**.

No tocante à questão da divulgação, verifica-se nas notas explicativas referentes ao quarto trimestre de 2021, informações acerca do significado do saldo da conta 1.1.3.8.2.38.00 - Adiantamento de Termo de Descentralização Externa - TED, bem como a situação do(s) TED(s).

Conclusão

Deliberação em implementação. Monitorar no ano seguinte.

6.1.20. Deliberação original: CG2020 – 3.20

À Secretaria de Previdência Social do Ministério da Economia que envie Plano de Ação para implementação da Unidade Gestora Única, no prazo de 90 dias, informando as etapas, o cronograma e as ações a serem realizadas para mitigar as limitações identificadas no decurso da elaboração do plano. (voto)

Análise

Trata-se de apontamento de auditoria relativo à necessidade de criação de uma entidade gestora única do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) da União.

Atualmente, há uma minuta de projeto de lei para a instituição da unidade gestora única. Ela tramitou nos Ministérios do Trabalho e Previdência e da Economia e seguiu para a Casa Civil em 29/9/2021, por meio da Exposição de Motivos Interministerial MTP ME 4/2021. Os próximos passos deverão ser de diálogo com os demais poderes e órgãos autônomos para envio ao Congresso Nacional do projeto de lei, na qual a proposta deverá ser discutida, aperfeiçoada e aprovada.

A Secretaria de Previdência (Sprev/ME) encaminhou a Nota Técnica SEI 50.421/2021/ME, de 21/10/2021, com informações quanto à minuta de projeto de lei, bem como com o Plano de Ação para a implementação da Unidade Gestora Única, informando as etapas, o cronograma e as ações a serem realizadas para mitigar as limitações identificadas no decurso da elaboração do plano. Por meio deste documento é informado que o cronograma de centralização das atividades de concessão e manutenção de aposentadorias e pensões das autarquias e fundações da União tem previsão para conclusão até setembro de 2022 e será realizado de forma gradual.

Conclusão

Deliberação em implementação. Monitorar no ano seguinte.

Alertas

6.1.21. Deliberação original: CG2020 – 4.2

Alertar o Poder Executivo federal, com fulcro no art. 59, § 1º, inciso II, da Lei Complementar 101/2000 (LRF), c/c os arts. 1º, inciso II, alínea “b”, e 7º, da Resolução-TCU 142/2001, que, não obstante os efeitos da pandemia de Covid-19 e as disposições da Lei Complementar 173/2020 e do inciso I do art. 65 da LRF, o montante das despesas com pessoal desse Poder no 3º quadrimestre de 2020 (R\$ 227,9 bilhões), correspondente a 34,955% da RCL no período, ultrapassou 90% do limite de que trata o art. 20, inciso I, alínea “c”, da LRF. (seção 4.1.2.4)

Análise

A Casa Civil da Presidência da República informou que realiza tratativas e interlocuções com os demais órgãos envolvidos, observando as respectivas competências, com o intuito de contribuir para o fornecimento de informações tempestivas e suficientes para atendimento das recomendações e observância dos alertas expedidos pelo TCU.

A Secretaria do Tesouro Nacional informou, por sua vez, estar ciente de que o montante das despesas com pessoal do Poder Executivo no 3º quadrimestre de 2020 ultrapassou 90% do limite de que trata o art. 20, inciso I, alínea “c”, da LRF. Registrou, todavia, que as despesas com pessoal do Poder Executivo no 2º quadrimestre de 2021 alcançaram R\$ 236,5 bilhões, correspondente a 25,198% da RCL no período, portanto, dentro de 90% do limite de que trata o art. 20, inciso I, alínea “c”, da LRF (34,110%).

Em tempo, registra-se que, no período de janeiro a dezembro de 2021, o montante da despesa líquida com pessoal do Poder Executivo federal alcançou R\$ 231,3 bilhões, o que corresponde a 21,775% da RCL apurada para o mesmo período, podendo-se considerar que a situação ensejadora do alerta emitido pelo TCU em 2020 não mais subsiste.

Conclusão

Entende-se que o alerta foi observado, dispensando-se novo monitoramento.

6.2. Recomendações e Alertas sobre as Contas do Presidente da República de 2019

Recomendações

6.2.1. Deliberação original: CG2019 – 3.6

Ao Poder Executivo Federal que realize levantamento, juntamente com os ministérios setoriais, de todos os restos a pagar não processados relativos a transferências voluntárias liquidados integralmente em 2019 em desacordo com a Nota Técnica 7/2018/CCONT/SUCON/STN-MF, de 22/3/2018, e oriente cada órgão, quando ainda for viável, sobre o cancelamento das liquidações irregulares, bem como o consequente cancelamento dos restos a pagar não processados. (seção 4.1.2.8.2)

Análise

A CC/PR registrou que a presente recomendação foi plenamente atendida, tendo em vista todos os procedimentos realizados e conforme as documentações inseridas no Sistema e-Aud (código 1011995).

Por meio da Nota Técnica 1/2022/SAAOF/SERG, a Casa Civil esclareceu que foram realizados comunicados aos ministérios setoriais nos exercícios de 2020 e 2021, além de levantamentos de restos a pagar emitidos em 2019 e os possíveis casos de desconformidade (“possíveis inconsistências”) com a Nota Técnica 7/2018/CCONT/SUCON/STN-MF, de 22/3/2018.

A referida Nota Técnica, cujo entendimento foi ratificado pela Nota Técnica SEI 24401/2020/ME, de 24/6/2020, disciplinou o momento ideal para a liquidação da despesa pública relativa a transferências voluntárias e, em decorrência, definiu o momento de reconhecimento de obrigações devidas pela União em razão dessas transferências.

Com isso, no âmbito do Poder Executivo federal, está assente que a liquidação dessas despesas deve ocorrer apenas quando todas as exigências para a transferência de recursos forem integralmente satisfeitas pelo conveniente. Em contrapartida, satisfeitos todos os critérios, o recurso financeiro pactuado deve ser transferido pelos órgãos e entidades da União responsáveis pelas transferências de recursos (parágrafo 28 Nota Técnica SEI 24401/2020/ME)

O Ministério da Economia, por meio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e da Secretaria de Gestão (Seges), elaborou a Nota Técnica SEI 24401/2020/ME, na qual tratou do atendimento das recomendações 3.6 e 3.7, formuladas quando da apreciação das contas presidenciais relativas ao exercício de 2019. Expediu orientações no sentido de que os órgãos e entidades verificassem a viabilidade do cancelamento restos a pagar não processados com liquidação ocorrida em 2019, nos casos em que tal procedimento não tenha observado as diretrizes prescritas na Nota Técnica SEI 7/2018/CCOPNTSUCONSTN-MF, de 22/3/2019.

Em razão das providências adotadas pelos diversos órgãos e entidades do Poder Executivo federal, sobressaem-se aqueles em que foram identificadas situações contempladas no escopo da presente Recomendação: Empresa Brasil de Comunicação (EBC); Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa); Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI); Ministério da Economia (ME), Ministério da Educação (MEC), Ministério da Saúde (MS); Ministério da Defesa (MD); Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR); Ministério do Turismo (Mtur); e Ministério da Cidadania (MCidadania).

De acordo com os dados inseridos no Sistema e-Aud, os órgãos e entidades procederam às devidas correções/saneamento ou apresentaram justificativas para o não cancelamento. Nesse sentido, vale registrar os casos do Ministério da Saúde e do MEC.

O Ministério da Saúde salientou que as despesas do órgão inscritas em restos a pagar (art. 36, da Lei 4.320/1964) são amparadas na exceção prevista no Decreto 93.872/1983, especificamente o art. 68, § 3º, inciso I. Declarou, ainda, que procedeu aos devidos cancelamentos de restos a pagar processados decorrentes das liquidações objeto da presente recomendação, ressaltando que procedeu desse modo nos casos em que se verificou que tais cancelamentos não comprometeriam a prestação de serviço de saúde à população ou se mostravam tecnicamente viáveis (Nota Informativa 1/2021-SPO/CGOF/SPO/SE/MS, da Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças, da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPO/SE/MS)).

Conforme se verifica no Despacho da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do Ministério da Saúde, de 20/1/2022, em relação a despesas vinculadas à Fundação Nacional de Saúde (Funasa), correspondentes a restos a pagar inscritos como não processados em 2019, foram cancelados até o fim do exercício de 2021 o montante de R\$ 104.603.311,70. Já os programas do Ministério da Saúde operacionalizados por meio da Caixa Econômica Federal totalizaram cancelamentos em 2021 no valor de R\$ 18.131.541,50.

No levantamento realizado pelo Ministério da Educação, duas unidades apresentaram justificativas para o não cumprimento da recomendação, que, no caso, seria a efetivação de cancelamento de empenho quando verificadas desacordo com a Nota Técnica 7/2018/CCONT/SUCON/STN-MF.

A Fundação Universidade Federal do Acre (FUFAC) alegou razões de interesse público. Ponderou que o cancelamento inviabilizaria a conclusão do objeto do convênio e, tendo em vista a relevância da matéria (melhoria nas condições de saneamento básico) e o 'dever público', não foi realizado o cancelamento da Nota de Empenho 2016NE800817 (Ofício 9/2022/Reitoria/UFAC, de 5 de janeiro de 2022).

O FNDE apresentou razões técnicas para não realizar o devido cancelamento relacionadas à necessidade de o próprio Ministério da Economia, e não o FNDE, ter de efetuar o cancelamento por meio da Plataforma +Brasil (Ofício 317/2022/Gabin-FNDE).

Conclusão

Deliberação implementada. Não monitorar no ano seguinte.

6.2.2. Deliberação original: CG2019 – 3.7

Ao Poder Executivo Federal que oriente os ministérios setoriais de que as despesas relativas a contratos, convênios, acordos ou ajustes de vigência plurianual deverão ser empenhadas em cada exercício financeiro apenas pela parte a ser nele executada, em observância ao princípio da anualidade orçamentária e conforme determina o art. 27 do Decreto 93.872/1986. (seção 4.1.2.8.2)

Análise

O Ministério da Economia, por meio da STN e da Seges, elaborou a Nota Técnica SEI 24401/2020/ME, na qual tratou do atendimento das Recomendações 3.6 e 3.7, formuladas quando da apreciação das contas presidenciais relativas ao exercício de 2019. Por meio dessa Nota Técnica, os órgãos foram orientados a empenhar a parte a ser executada no próprio exercício financeiro, no caso de despesas relativas a contratos, convênios, acordos ou ajustes de vigência plurianual.

Quanto à presente recomendação, registre-se que o Ministério da Economia pontuou que, nos casos de execução descentralizada – despesas relativas a contratos, convênios, acordos ou ajustes de vigência plurianual –, cabe aos órgãos e entidades federais responsáveis pelos respectivos programas controlar e fiscalizar a execução das atividades descentralizadas, de tal forma que, no entender daquela Pasta, as razões que ensejaram as liquidações de restos a pagar e seus eventuais cancelamentos, conforme o caso, devem ser prestadas pelos órgãos ou entidades responsáveis por esses programas.

De todo o modo, para dar cumprimento à Recomendação 3.7, a STN expediu orientações a órgãos e entidades da Administração Pública Federal no sentido de que as despesas relativas a contratos, convênios, acordos ou ajustes de vigência plurianual devem ser empenhadas em cada exercício financeiro apenas pela parte a ser nele executada, conforme art. 2º da Lei 4.320/1964 e ao art. 27 do Decreto 93.872/1986 (princípio da anualidade orçamentária) e como apontado pelo TCU no âmbito das PCPR – 2019 (parágrafos 36 e 37 da Nota Técnica SEI 24401/2020/ME, de 24/6/2020).

Conclusão

Deliberação implementada. Não monitorar no ano seguinte.

6.2.3. Deliberação original: CG2019 – 3.8

Ao Poder Executivo Federal que, em atenção ao Acórdão 1.907/2019-TCU-Plenário, quando da edição ou sanção de ato normativo que acarrete renúncia de receita tributária, encaminhe ao Tribunal de Contas da União, como condição de eficácia dos benefícios tributários aprovados, demonstrativo comprobatório que permita aferir, de forma clara e inequívoca, o cumprimento integral de cada requisito constitucional e legal relacionado à compatibilidade e à adequação orçamentária e financeira do benefício tributário aprovado e promulgado, nos termos do art. 150, § 6º, da Constituição Federal; do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT); do art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF); e da Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente. (seção 4.1.2.9)

Análise

Na PCPR 2021, mencionou-se o posicionamento da Receita Federal do Brasil (RFB) no sentido de que, no momento da edição ou sanção do ato que cria renúncia de receita, toda a

documentação que serviu de subsídio para a tomada de decisão esteja devidamente registrada, no que for pertinente, com os documentos produzidos pelo Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros da Receita Federal do Brasil (Cetad), por outras áreas da Receita Federal do Brasil, pelas demais Secretarias do ME, pelos Ministérios Setoriais, bem como pela Casa Civil da Presidência da República. Informou-se, ainda, que a recomendação em apreço vem sendo atendida no âmbito daquela Secretaria, com respaldo na Portaria-MF 453/2013 (regulamenta o cálculo do impacto fiscal e o controle da renúncia de receita, nos termos do art. 14 da LRF), “mas que a edição, a sanção e o encaminhamento das informações ao TCU são de competência de outros órgãos do Poder Executivo”.

Por sua vez, a SOF reiterou que a matéria escapa de suas competências, sugerindo que o tema seja discutido com a RFB e a PGFN, uma vez que esses órgãos atuam diretamente com a administração dos tributos e suas respectivas especificidades jurídicas.

Mencionou-se também na PCPR 2021 a manifestação da Casa Civil de que todos os atos normativos submetidos à apreciação do Presidente da República, e não apenas aqueles que acarretam renúncia de receita, são avaliados pela Subchefia de Análise Governamental (SAG). No caso dos atos que envolvam receitas públicas, a Subchefia mencionou que recebe e analisa as informações fornecidas pelas pastas responsáveis, revistas e complementadas pelo ME, com foco principal nas disposições contidas no art. 113 do ADCT, no art. 14 da LRF, bem como na LDO vigente. Em seguida, esses atos são encaminhados para deliberação do Presidente da República e, em caso de anuência, seguem o rito legal de publicação.

Por fim, aquela Subchefia alegou que, com base em suas competências regimentais, o cumprimento integral da recomendação foge do seu espócio de atuação. Além disso, sugeriu que, por trazer questões de relevância sobre o trâmite legislativo, de regulação legal e constitucional, a presente deliberação deveria ser submetida à análise tanto da Subchefia para Assuntos Jurídicos (SAJ) da Secretaria-Geral da Presidência da República, quanto da Advocacia-Geral da União (AGU), no que concerne aos seus impactos jurídicos e eventuais medidas processuais cabíveis.

Com efeito, verificou-se que o Poder Executivo não encaminhou o indicado demonstrativo comprobatório ao TCU, bem como as retromencionadas argumentações foram insuficientes para justificar a não apresentação da documentação em apreço. Ademais, como evidenciado no item 4.1.2.9 deste Relatório, o Poder Executivo não demonstrou o atendimento integral das exigências constitucionais e legais para criação ou prorrogação de renúncias de receitas tributárias durante o exercício de 2021, tanto no momento da edição e sanção dos respectivos atos normativos, quanto da sua implementação.

Conclusão

Conclui-se que a recomendação não foi implementada, ensejando novo monitoramento no ano seguinte.

6.2.4. Deliberação original: CG2019 – 3.11

À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que, no prazo de até 180 dias e em consonância com o item 12.2 Provisões do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, itens 5.14 a 5.26 da Norma Brasileira de Contabilidade TSP Estrutura Conceitual e, subsidiariamente, itens 4.26 a 4.47 do Pronunciamento técnico CPC 00 (R2) Estrutura Conceitual para Relatório Financeiro:

a) constitua provisão para honra de garantia a operações de crédito contratadas pelos estados do Amapá, Goiás, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte, bem como de demais entes devedores que incorrerem em situação semelhante, fundada na provável necessidade de desembolso financeiro pela União para cobertura das recorrentes e sucessivas inadimplências, com base em estimativa de desembolso futuro para liquidar a obrigação;

b) formalize política de constituição de provisão destinada a cobrir os prováveis desembolsos da União com honras de garantia a operações de crédito dos entes subnacionais, estabelecendo critérios de reconhecimento, bases de mensuração e evidenciação; e

c) evidencie em notas explicativas a relação de devedores que tiveram operações de crédito garantidas pela União, informando, entre outros dados, os valores honrados e recuperados no exercício e os valores a recuperar acumulados. (seção 5.3.1.1)

Análise

Com relação ao Item “a”, a STN informou que já inseriu como rotina de trabalho estimar provisões de honras de garantia para operações de crédito contratadas com entes subnacionais, tendo como premissa a percepção de um risco de inadimplimento mais elevado.

No tocante ao item “b”, a STN registrou que é rotina de trabalho estimar provisões de honras de garantia para operações de crédito contratadas com entes subnacionais, considerando os casos de risco de inadimplimento mais elevado. Ressaltou que a Coordenação-Geral de Controle e Pagamento da Dívida Pública (Codiv/STN) constituiu provisão para honras de garantias, com referência a 31 de dezembro de 2020, com a alteração de metodologia recomendada pelo TCU em relação ao critério anteriormente utilizado. Atualmente, a metodologia inclui os valores de saldo devedor dos Estados do Amapá, Goiás, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte.

Quanto ao item “c”, informou que a Codiv/STN passou a incluir nas notas explicativas do Ministério da Economia, a partir do 2º trimestre de 2020, tabela contendo a relação dos mutuários honrados no período, com os respectivos valores pagos pela União a título de garantia.

Conclusão

Deliberação implementada. Não monitorar no ano seguinte.

6.2.5. Deliberação original: CG2019 – 3.12

À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que, no prazo de até 180 dias:

a) formalize política para constituição de ajuste para perdas em Empréstimos e Financiamentos Concedidos (curto e longo prazos), mediante estabelecimento de parâmetros que devam ser considerados pelos gestores para sua mensuração e registro, conforme orientações do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e da Macrofunção Siafi 020342 – Ajustes para Perdas Estimadas; e (seção 5.3.1.2)

b) (Implementado no ano anterior).

Análise

Para o item “a”, a STN esclareceu que, quanto à viabilidade do projeto do Modelo Bidimensional BID PJ de Ajuste de Perdas, a solução mais adequada para a automatização do modelo hoje adotado (Capag Plus) seria a implementação de módulo específico no âmbito do Sistema de Acompanhamento de Haveres Financeiros junto a Estados e Municípios (Sahem).

Esse módulo coletaria uma diversidade de informações dos contratos de financiamento e da capacidade de pagamento dos devedores, possibilitando a atribuição de notas mensais para cada contrato em carteira. Em seguida, com base nas notas, seriam calculados os valores de ajuste de perdas para cada contrato.

Do ponto de vista da execução desse projeto, o cronograma inicialmente sugerido corresponde ao prazo aproximado de três meses, contados do início da execução, consistindo das etapas: 1 - Construção da base de dados; 2 - Elaboração dos cálculos; e 3 - Apresentação dos dados. A previsão é o atendimento integral do item em 2022.

Cabe salientar que o tema haveres financeiros junto a estados e a municípios e suas respectivas contas de ajuste estão sendo tratados anualmente, inclusive, na auditoria financeira de 2021, o modelo adotado e os valores ajustados foram analisados e questionados. Dito isso, como as distorções de 2019 e 2020 possuem relação direta com as discussões atuais sobre o tema, sugere-se que a presente deliberação permaneça em monitoramento. A previsão é que a equipe responsável pela auditoria financeira nesse grupo de contas faça testes específicos para avaliação de cumprimento integral de todas as deliberações elaboradas em 2019 e 2020 já na auditoria financeira de 2022.

Conclusão

Deliberação do item “a” em implementação. Monitorar no ano seguinte.

6.2.6. Deliberação original: CG2019 – 3.13

À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que apresente ao Tribunal de Contas da União em até 180 dias:

a) as providências adotadas para conciliação e ajuste dos saldos de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital registrados no ativo da União para refletir os recebimentos dos valores pelas empresas investidas, considerando nesse ajuste, as distorções de classificação identificadas neste trabalho, que foram abordadas no TC 033.588/2019-8; e

b) instituição de rotina contábil e de controles internos que prevejam a averiguação periódica dos registros de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital realizados pelas UGs transferidoras e que tenham reflexo contábil na UG da Copar/STN, a fim de que eventuais erros sejam prontamente identificados e tempestivamente corrigidos, com base no inciso XI do art. 1º do Regimento Interno da STN (Portaria-MF 285/2018). (seção 5.3.1.4)

Análise

Com relação aos itens "a" e "b", a STN informou a situação das medidas adotadas até o final de 2021, a saber:

Com base nas planilhas enviadas pelas empresas, bem como em dados obtidos em outras fontes, como os balanços societários, foi possível conciliar totalmente os saldos de Afac de 20 das 30 empresas/entidades que possuíam esse tipo de registro no Siafi na data-base de 31 de dezembro de 2020.

Adicionalmente a essa conciliação, foi realizada, em 2021, a baixa dos Afac registrados em nome das empresas: Brasil 2016 e Alcântara Cyclone Space, tendo em vista a extinção das referidas companhias. No que tange às empresas com processo de conciliação parcialmente concluído, a STN/ME destaca os casos da Empresa de Planejamento e Logística S.A. (EPL), Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A. (Trensurb), Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (Valec) e Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras).

Atualmente existem quatro empresas com processo de conciliação em fase inicial. São elas: i) Companhia Docas do Rio Grande do Norte (Codern); ii) Companhia Docas do Rio de Janeiro (CDRJ); iii) Companhia Docas do Pará (CDP); e iv) Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh). No caso das três primeiras, a STN recebeu informações iniciais das empresas e do Ministério da Infraestrutura, porém ainda há divergências nesses dados, o que, aliado a limitações de pessoal, impossibilitou o avanço nessa análise.

No caso da Ebserh, a STN informa que foi identificada uma situação peculiar, tendo em vista que a empresa recebe recursos tanto do Ministério da Educação quanto do Ministério da Saúde. No entanto, a rotina de transferência de Afac de empresas dependentes está desenhada apenas para transferências originadas do Ministério Supervisor, no caso, o MEC. Por esse motivo, todos os repasses oriundos do Ministério da Saúde são realizados em rotina diversa e não impactam a UG da Coordenação-Geral de Participações Societárias da Secretaria do Tesouro Nacional

(Copar/STN). Foi solicitado à Ebserh que informe a relação dos aportes de Afac originados no Ministério da Saúde.

Feitos os ajustes nos saldos de Afac da maior parte das empresas, tendo em vista que a produção de um sistema informatizado é uma tarefa complexa, a STN/ME instituiu rotina de contingência com vistas a fazer apuração periódica da consistência dos saldos de Afac registrados no Siafi. Essa rotina consistiria nas seguintes etapas:

- no caso das empresas dependentes, a STN está realizando a conferência do movimento mensal das contas de Afac (principal e atualização monetária) na UG da Copar e comparando com as UG das empresas.

Em regra, os lançamentos de atualização monetária realizados pelas empresas dependentes impactam diretamente a UG da Copar/STN. No caso específico da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), foi necessário levantar todos os lançamentos de atualização monetária realizados pela empresa e lançar o ajuste correspondente na UG da STN; e

- no caso das empresas não-dependentes, segundo a STN, a rotina envolve o envio de planilhas padronizadas às empresas com vistas a identificar possíveis aportes sem reflexo na Copar, bem como ajustar o saldo de atualização monetária dos Afac.

Atualmente, está em curso o processo de conciliação das contas de Afac para a posição de 30 de setembro de 2021. Enquanto não houver a conclusão do sistema informatizado, essa é a medida que a STN/ME entende ser possível, considerando as limitações de pessoal da área de registro da Copar/STN.

Conclusão

Deliberações em implementação. Monitorar no ano seguinte.

6.2.7. Deliberação original: CG2019 – 3.14

À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que apresente ao Tribunal de Contas da União em até 180 dias:

a) as providências adotadas para conciliação de saldos e reconhecimento dos encargos financeiros equivalentes à taxa Selic incidentes sobre os valores de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital transferidos pela União, nos termos do Decreto 2.673/1998, alterado pelo Decreto 8.945/2016, inclusive para as distorções identificadas neste trabalho, que foram abordadas no TC 033.588/2019-8; e

b) a instituição de rotina contábil e de controles internos que garanta o reconhecimento por competência dos encargos financeiros equivalentes à taxa Selic incidentes sobre os saldos de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital transferidos pela União, quando aplicável, bem assim a conferência desse processo pela Coordenação-Geral de Participações Societárias, com base no inciso XI do art. 1º do Regimento Interno da STN (Portaria-MF 285/2018) (seção 5.3.1.5).

Análise

A STN informou que, ao final de 2021, com base nas informações encaminhadas pelas empresas em decorrência de ofícios expedidos e de outras fontes, como os balanços societários, foi possível conciliar totalmente os saldos de Afac de 20 empresas e parcialmente de mais quatro empresas. Sendo assim, a rotina ainda não está automatizada. Contudo, informa também que a Copar/STN está trabalhando em conjunto com as equipes de sistemas e de tecnologia da informação na produção de um sistema que automatize os registros de atualização monetária incidentes sobre o saldo de Afac.

Conclusão

Deliberações em implementação. Monitorar no ano seguinte.

6.2.8. Deliberação original: CG2019 – 3.15

À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que promova:

a) a retificação dos valores de transferência das participações societárias permanentes para Investimentos e Aplicações Temporárias realizadas no exercício de 2019; e

b) o aprimoramento e a respectiva normatização da rotina de depósito de participações permanentes da União no Programa Nacional de Desestatizações, ou assemelhados, para que os saldos sejam atualizados com base nas demonstrações contábeis mais recentes disponíveis antes de serem transferidos para as contas do Ativo Temporário, em consonância com os princípios contábeis da oportunidade, da integralidade e da competência, bem assim a característica qualitativa da representação fidedigna da informação contábil (seção 5.3.1.6).

Análise

Em relação ao item “a”, a legislação orienta que somente devem ser mantidos em investimentos aqueles ativos em que haja a intenção de manutenção (participações permanentes).

Todavia, durante a auditoria financeira realizada em 2020, foram detectadas ocorrências de empresas para as quais já havia intenção de venda (item 3.17 do relatório final – TC 033.445/2020-6), mas cujo registro contábil ainda permanecia nas participações permanentes, a exemplo das participações: na Dataprev, no Serpro e na Ceitec. Tal intenção de desfazimento desses ativos ficou evidenciada nos Decretos 10.206/2020, 10.199/2020 e 10.297/2020, respectivamente.

Assim, foi enviado ofício de requisição à Coordenação-Geral de Participações Societárias (Copar). Porém, tais registros não foram regularizados até o encerramento de 2020.

Ademais, após a publicação do Decreto 10.432/2020, foi declarada a intenção de venda de diversas participações societárias minoritárias da União. Diante de novo questionamento, a COPAR realizou transferência parcial dessas participações. Todavia, ao final do exercício financeiro de 2020, ainda havia investimentos em participações minoritárias registrados em contas do ativo não circulante.

Em 2021, durante a realização da auditoria financeira no ME, foram realizados testes de auditoria sobre as empresas que haviam sido incluídas no PND durante o ano e não foram detectadas novas inconsistências.

Além disso, foram realizados testes de auditoria também sobre as participações já registradas em contas de ativos temporários, também não sendo verificadas novas inconsistências, o que permite considerar **o item “a” da deliberação como atendido**.

Em relação ao item “b”, durante a auditoria financeira realizada no ME em 2020, foi verificado que a transferência das participações da Dataprev, do Serpro e da Ceitec foi realizada com base em demonstrativos que não eram os mais atualizados, item semelhante ao apontamento feito nas Contas de Governo de 2019.

Contudo, a Copar argumentou que utilizou, como referência temporal para as demonstrações contábeis, a última demonstração contábil disponível quando do fato gerador, que é a intenção de venda declarada por meio do Decreto pertinente.

Nesse contexto, conforme o item 5.1 do relatório de auditoria do TC 033.445/2020-6, a equipe de auditoria entendeu que há razoabilidade no entendimento exposto pela Copar, haja vista que a intenção do legislador foi favorecer o momento do fato gerador (última demonstração contábil disponível na data da declaração de intenção de venda, considerando a publicação dos Decretos de inclusão no PND) em detrimento da utilização de uma informação contábil mais atualizada (última demonstração contábil disponível na data do registro de transferência para ativo temporário).

Conclusão

Deliberações implementadas. Não monitorar no ano seguinte.

6.2.9. Deliberação original: CG2019 – 3.16

À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que (Item 3.16):

a) promova as retificações necessárias para sanar as distorções identificadas nas participações permanentes da União avaliadas pelo método da equivalência patrimonial, em 31/12/2019, bem como institua controles internos capazes de mitigar o risco de distorções semelhantes ocorrerem novamente em exercícios futuros; (seção 5.3.1.7)

b) realize estudo técnico, com mapeamento de todos os impactos – legais, fiscais, contábeis, orçamentários, operacionais, de custo e outros, bem como elabore plano de ação relacionado à adoção da metodologia com base na taxa interna de retorno para reconhecimento das despesas com serviços e com amortização da dívida, a fim de registrar com fidedignidade seus aspectos orçamentário e patrimonial, em atendimento aos arts. 89 e 98 da Lei 4.320/1964 e ao art. 15 da Lei 10.180/2001, em consonância com o disposto nas Normas Brasileiras de Contabilidade TSP Estrutura Conceitual e TSP 02 e, subsidiariamente, IPSAS 29, apresentando os resultados ao Tribunal no prazo de 180 dias; (seção 5.3.2.1)

c) padronize, já para o exercício de 2020, os procedimentos contábeis de registro dos juros e encargos negativos de empréstimos a receber, a fim de evitar que fatos semelhantes sejam registrados em contas de naturezas e funções distintas e de forma que a Demonstração das Variações Patrimoniais comunique ao usuário da informação contábil as variações positivas e negativas relacionadas ao título empréstimos e financiamentos concedidos, em observância às características qualitativas da representação fidedigna, comparabilidade e compreensibilidade, e aos itens 8.37 e 8.45 a 8.57 previstos na NBC TSP Estrutura Conceitual; (seção 5.3.2.4)

d) (Atendido em anos anteriores)

e) (Atendido em anos anteriores)

f) aprimorem e estabeleçam normas e procedimentos contábeis para o reconhecimento de dividendos e juros sobre capital próprio a receber e recebidos antecipadamente, bem assim promovam as alterações necessárias na macrofunção 021123, tendo em vista os encaminhamentos do Grupo de Trabalho Participações Societárias instituído pela Portaria-STN 702/2016 e os apontamentos realizados na auditoria financeira do BGU 2019; e (seção 5.4.8)

g) estabeleça requisitos mínimos para a documentação e as informações contábeis intermediárias a serem encaminhadas pelos gestores dos fundos nos quais a União possui participação, de forma a dar o suporte documental adequado e viabilizar a verificação, pela Secretaria do Tesouro Nacional e órgãos de controle, dos dados utilizados na aplicação do método da equivalência patrimonial. (seção 5.4.9)

Análise

Para o assunto **tratado no item “a”**, em 2021, foi possível verificar que a Copar passou a readequar a rotina contábil, de modo a registrar os dividendos/juros sobre capital próprio diretamente na conta contábil pertinente existente no PCASP. Todavia, o investimento na Terracap, por exemplo, permaneceu com a inconsistência já apontada em 2020. Em 2022, houve o ajuste do saldo desse investimento.

Ainda em 2021, foram verificadas novas inconsistências na mensuração dos investimentos avaliados pelo MEP na Codern, Ebserh e Codevasf. Os erros verificados nessas participações derivam da utilização de demonstrações contábeis defasadas. Em 2022, os ajustes

foram realizados, porém os investimentos permaneceram erroneamente avaliados ao final do exercício financeiro de 2021.

Percebe-se que, em relação ao presente item, os ajustes estão sendo feitos de maneira pontual. À medida que as distorções vão surgindo, as correções são realizadas. Os controles ainda são manuais, realizados por planilhas, conforme informação da própria Copar inserida na PCPR 2021. Existe discussão sobre implementação de sistema informatizado que substitua esses controles manuais, mas as limitações de pessoal da STN têm restringido a evolução desse projeto

Cabe salientar que diversas situações podem gerar distorções na mensuração das participações societárias. As encontradas em 2020 foram distintas das encontradas em 2019, por exemplo. Diante dessa realidade, sugere-se que cada causa de erro de avaliação seja considerada de modo segregado, a fim de se avaliar o cumprimento da recomendação. Todo ano, com as novas causas de distorções por avaliação, são propostas deliberações diferentes. Dado que as causas de 2019 foram sanadas, o item “a” **pode ser considerado como atendido.**

Em relação aos **itens “b” e “c”**, o TCU, por meio do Acórdão 1437/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, aprovou o Parecer Prévio sobre as Contas de Governo recomendando que fosse realizado estudo técnico, com mapeamento de todos os impactos – legais, fiscais, contábeis, orçamentários, operacionais, de custo e outros, bem como a elaboração de plano de ação relacionado à adoção da metodologia com base na taxa interna de retorno para reconhecimento das despesas com serviços e com amortização da dívida, a fim de registrar com fidedignidade seus aspectos orçamentário (item 3.16, j, da peça 21, do TC 018.177/2020-4)

Nos monitoramentos anteriores, verificou-se certa dificuldade por parte da STN em implementar o novo modelo de apropriação de juros, gerando inclusive prorrogações de prazos de implementação. Portanto, no BGU dos anos de 2020 e de 2021, pela STN continuar utilizando metodologia própria, que é diferente da metodologia prevista pelas normas contábeis, os números da dívida ainda foram apresentados com distorções. Assim, em 2020, estimou-se uma superavaliação das despesas orçamentárias com juros e encargos da Dívida Pública Mobiliária Federal (DPMFi) (despesa corrente) e uma consequente subavaliação da despesa com amortização (despesa de capital), no valor estimado de aproximadamente R\$ 27 bilhões.

Em 2021, foi estimado que houve lançamentos classificados como juros e encargos a maior de 37,6 bilhões e a menor de 36,3 bilhões, totalizando uma distorção estimada em R\$ 1,3 bilhão, até agosto de 2021.

A STN já está trabalhando para realizar a adequação da metodologia, atualmente em fase de definição do tratamento a ser dado aos títulos vincendos que já tiveram pagamento de cupons e de juros, e detalhando a demanda para adequação do sistema, em cumprimento ao plano de ação estabelecido.

Dessa forma, considerando que o Ministério da Economia já está implementando a metodologia dos juros efetivos para o reconhecimento das despesas com serviços de amortização e de juros e encargos da dívida, não foi proposta nova recomendação acerca dessa distorção nos anos seguintes. Dito isso, o presente item necessita **permanecer em monitoramento.**

Para o item “f”, a auditoria financeira no ME 2020 apurou novos casos em que dividendos e juros sobre capital próprio a receber não estavam sendo reconhecidos no momento do compromisso de sua distribuição (R\$ 7.077.696.575,10 – item 3.19 do relatório final do TC 033.445/2020-6).

Em 2021, conforme o item 3.1.1 do relatório final do TC 025.757/2021-0, foram verificadas novas ocorrências de reconhecimento de direitos referentes a dividendos a receber somente em na data do efetivo recebimento ou em data próxima a isso. Porém, houve melhora no processo de reconhecimento dos direitos a receber.

Assim, propôs-se, na nova auditoria, determinar ao Ministério da Economia que: i) apresente soluções para readequar a rotina de acompanhamento dos proventos a receber, especialmente os provenientes das companhias abertas, a fim de evitar que o registro do recebimento do direito a receber proveniente dos dividendos e juros sobre capital seja reconhecido antes do reconhecimento contábil do próprio direito; e ii) revise a rotina de contabilização dos direitos a receber provenientes de dividendos e juros sobre capital próprio no SIAFI, de modo a não permitir que a contabilidade registre saldo credor para a conta de proventos a receber, o que representaria, em tese, a existência de um “provento a pagar. Como ainda se trata de proposta, não é possível substituir a presente deliberação em análise pela determinação proposta na auditoria financeira de 2021, o que faz com que o item “f” deva **permanecer em monitoramento**.

Em relação ao **item “g”**, ficou consignado no item 3.4 do relatório de auditoria financeira do ME de 2020 (TC 033.445/2020-6) que a Copar/ME não realizou atualização de equivalência patrimonial do FAR e do FGAB, em virtude da ausência de demonstrações contábeis mais atualizadas dos fundos.

Como proposta de solução, ficou estabelecido que a documentação a ser utilizada no registro da equivalência patrimonial da participação da União em Fundos seriam os (Ofício SEI N° 290152/2021/ME): i) balanços aprovados, os quais poderão ser acompanhados por extrato fornecido pelo Banco gestor; e ii) balancetes fornecidos pelos Bancos gestores, os quais deverão necessariamente serem acompanhados por extratos que informem a participação da União nas referidas entidades.

Adicionalmente, ficou acordado que a CEF enviará os balancetes mensais dos fundos por ela geridos com defasagem de 45 dias. Em 2021, foram realizados novos testes em alguns fundos e não foram verificadas as mesmas divergências, **sendo possível considerar a deliberação como atendida**.

Conclusão

Deliberação do item “g” implementada. Deliberação dos itens “a”, “b”, “c” e “f” em implementação. Monitorar os itens “a”, “b”, “c” e “f” no ano seguinte.

6.2.10. Deliberação original: CG2019 – 3.17

À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional e o Banco Central do Brasil, que:

a) promovam melhorias nos controles internos relativos à gestão dos dados relativos à Dívida Pública Federal, realizando a conciliação dos leilões e emissões diretas de títulos públicos com as informações do estoque, no prazo de 180 dias, uma vez que foram detectadas, na auditoria financeira do Balanço Geral da União de 2019, divergências nos dados disponibilizados; e (seção 5.4.10)

b) (Implementado no ano anterior).

Análise

Acerca do item “a”, a STN informou que, de acordo com o Despacho STN-GEOPE (21634199) e a Nota Técnica SEI 1164/2022/ME, a ação sugerida pela Coordenação-Geral de Operações da Dívida Pública para atendimento à recomendação, na parte que versa sobre a promoção de melhorias nos controles internos relativos à gestão dos dados relativos à Dívida Pública Federal, foi a centralização dos dados de leilões de títulos públicos federais na base de dados do Selic, em virtude da unicidade das informações das bases de dados. Com a iniciativa, **o item pode ser considerado como implementado**.

Conclusão

Deliberações implementadas. Não monitorar no ano seguinte.

6.2.11. Deliberação original: CG2019 – 3.18

Ao Poder Executivo Federal que promova detalhada transparência na internet, em sítio único e de fácil acesso aos cidadãos, de todos os gastos com publicidade e propaganda, contando com informações relativas a todos órgãos públicos contratantes, incluindo empresas estatais, com a segregação da informação em nível de fornecedores e valores pagos mensalmente, mencionados nominalmente todos os sites, blogs, portais e congêneres que recebam monetização com recursos públicos, seja diretamente ou por meio de empresa interposta (Voto do Ministro Relator).

Análise

Em sua manifestação, o Ministério das Comunicações esclareceu que as negociações dos valores praticados pela publicidade governamental “possuem caráter estratégico” e, no caso, o poder público negocia com as empresas de comunicação e publicidade observando as práticas do mercado privado e, por conseguinte, observa as regras negociais usualmente adotadas nesse meio (Despacho da Coordenação-Geral de Orientações Normativas para Comunicação, de 6/1/2022).

Em relação ao mérito da presente recomendação, o Ministério das Comunicações consignou que o princípio da transparência deve ser ponderado com o princípio da proporcionalidade. Nesse sentido, citou os dispositivos da Lei 13.303/2016 (art. 88, §1º), da Lei 12.232/2010 (art. 16) e da Lei 12.527/2011 (art. 22), os quais devem ser observados em cada caso.

A Secretaria de Publicidade e Patrocínio do Ministério das Comunicações, por seu turno, registrou que o Portal Gestão Secom oferece aos cidadãos informações “detalhadas” sobre gastos com publicidade e propaganda. Contudo, ponderou que a publicidade de forma “irrestrita” de informações de dados de empresas públicas e sociedades de economia mista pode trazer “prejuízos econômicos” ao expor as políticas de desconto adotadas no mercado publicitário, sugerindo, assim, que cabe realizar “melhor estudo sobre a forma de divulgar as informações de empresas estatais” (p. 8-9, do Ofício 1049/2022/MCOM, de 4/1/2022).

Nesse sentido, cumpre ressaltar que a Nota Técnica 5030/2021/SEI-MCOM discorreu sobre aspectos legais do tema e explicitou as providências adotadas para o cumprimento da presente recomendação. Consignou que a Secretaria de Comunicação disponibiliza, de forma ampla, os dados relativos à execução dos contratos de publicidade.

Ocorre que ainda carece da devida publicidade (transparência ativa) das informações relativas aos gastos com publicidade e propaganda das empresas estatais no portal do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo federal.

Conclusão

Deliberação em implementação. Não monitorar no ano seguinte, em razão da realização de trabalhos específicos.

Alertas

6.2.12. Deliberação original: CG2019 – 4.4

Ao Poder Executivo federal, com fulcro no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, de que a prática reiterada de ações que se afastam dos pressupostos básicos do Novo Regime Fiscal, estabelecido pela EC 95/2016, pode afetar a credibilidade e a eficácia da norma como regra de contenção das despesas primárias, visando à sustentabilidade da dívida pública, bem como vir a incidir em violação ao próprio dispositivo constitucional. (seção 4.1.1.8)

Análise

O alerta em tela se refere às seguintes constatações durante o exercício de 2019, que representaram desvios aos princípios do Novo Regime Fiscal:

- a) capitalização da Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron), empresa pública vinculada ao Ministério da Defesa, no montante de R\$ 7,6 bilhões,

visando à aquisição de equipamentos a serem utilizados e futuramente incorporados pela Marinha do Brasil, uma vez que, segundo o art. 107, § 6º, inciso IV, do ADCT, as despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes não estão incluídas na base de cálculo e nos limites do Teto de Gastos, o que não ocorreria se realizadas diretamente pelo órgão, integrante da administração direta;

- b) inexistência de dotação suficiente para custeio da integralidade das despesas com benefícios previdenciários e com organismos internacionais, abrindo-se espaço para a realização de outras despesas primárias; e
- c) edição da Medida Provisória 900/2019 – sua vigência foi encerrada em 26/3/2020 por não ter sido apreciada pelo Congresso Nacional –, mediante a qual seria criado um fundo privado para gerir recursos decorrentes de multas aplicadas por autoridades ambientais, cujas despesas não constariam da lei orçamentária anual, desviando-se dos pressupostos da EC 95/2016.

No item 6.6.6 do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2020, consideraram-se resolvidas as questões referentes à Emgepron e às despesas com benefícios previdenciários. Entretanto, em vista do registro na PCPR 2020 sobre a existência, em 2021, de compromissos de cerca de R\$ 9,7 bilhões com organismos internacionais sem suporte orçamentário e do aproveitamento impróprio do espaço no Teto de Gastos, no montante de R\$ 83,9 milhões, autorizado pela Portaria SEF/ME 13.474/2020, possibilitado pela substituição da execução de ações ordinárias do Programa Bolsa Família por ações do Programa Auxílio Emergencial, situação reiterada no exercício de 2021, houve por bem manter-se o monitoramento do alerta.

Nesta oportunidade, informa-se preliminarmente sobre o montante pago de R\$ 8 bilhões em aumentos de capital das estatais em 2021, indicando-se a regularidade no que diz respeito à finalidade dos gastos, conforme segue: i) as ações 00SC (R\$ 4,0 bilhões) e 00SK (R\$ 2,8 bilhões) estão vinculadas a etapas dos processos de desestatização das Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras) e da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) no âmbito do Programa Nacional de Desestatização (PND), conforme Resoluções-CPPI 206/2021 e 221/2021; ii) a ação 00U5 (R\$ 1,0 bilhão), relativa à capitalização do Banco da Amazônia S.A. (Basa), objetivou assegurar o cumprimento de requerimentos mínimos de capital, conforme definidos e apurados por Resoluções do CMN, e decorre da decisão do Acórdão 56/2021-TCU-Plenário (relatoria ministro Aroldo Cedraz), que determinou a devolução de R\$ 1,0 bilhão do Instrumento Elegível ao Capital Principal (IECP) celebrado entre o banco e a União, montante que vai deixar de compor seu Patrimônio de Referência, conforme cronograma de devolução dos recursos; iii) a ação 00RZ (R\$ 25 milhões) se refere ao aporte inicial para constituição da NAV Brasil – Serviços de Navegação Aérea S.A. (NAV Brasil) nos termos da Lei 13.903/2019; e iv) quanto às demais ações, trata-se de aportes de capital para que as empresas possam realizar investimentos de capital.

Sobre a execução da despesa com organismos internacionais, esclarece-se, com base nas Notas Técnicas SEI 1274/2022/ME e 774/2022/ME, que a execução realizada por meio dos programas 0910 e 0913 atingiu, em 2021, o montante pago de R\$ 6,1 bilhões, cerca de quatro vezes o valor pago em 2020. E no que diz respeito à regularidade do aproveitamento do espaço no Teto de Gastos decorrente da intersecção entre ações para enfrentamento da Covid-19, recorda-se que as ações adotadas constaram dos acompanhamentos que resultaram nas deliberações constantes do Acórdão 1.532/2021-TCU-Plenário (relatoria ministro Bruno Dantas), que julgou o 7º Relatório de Acompanhamento acerca dos reflexos das mudanças nas regras orçamentárias e fiscais de 2020 nas contas públicas em decorrência da pandemia de Covid-19, e do Acórdão 1.931/2021-TCU-Plenário (relatoria ministro Aroldo Cedraz), relativo ao acompanhamento dos resultados fiscais e da execução orçamentária e financeira da União do 1º bimestre de 2021. Destaca-se, então, que a Lei 14.212/2021 incluiu parágrafo único ao art. 45 da LDO 2021, permitindo que o espaço economizado com o Bolsa Família pudesse ser utilizado para quaisquer despesas sujeitas ao Teto de Gastos.

Registre-se, a propósito, que este Tribunal, em julgamento do acompanhamento dos resultados fiscais e da execução orçamentária e financeira da União do 5º bimestre de 2021, por meio do Acórdão 696/2022-TCU-Plenário (relatoria ministro Aroldo Cedraz), deliberou por informar ao Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que, após a edição da Lei 14.212/2021 e considerando a interpretação ratificada pelo Parecer 16446/2021/ME da PGFN, o espaço fiscal de R\$ 9,5 bilhões do Teto de Gastos poderia ser utilizado sem as restrições estipuladas nos Acórdãos 1.532/2021-TCU-Plenário e 1.931/2021-TCU-Plenário, consoante os ditames do parágrafo único do art. 45 da LDO 2021.

Conclusão

Considera-se o alerta observado, dispensando-se novo monitoramento, sem prejuízo dos acompanhamentos bimestrais de avaliação dos resultados fiscais e da execução orçamentária e financeira da União, em cumprimento ao art. 3º, inciso IV, alínea "a", da Resolução-TCU 142/2001.

6.2.13. Deliberação original: CG2019 – 4.6

Ao Poder Executivo Federal acerca do descumprimento dos arts. 169, § 1º, inciso II, da Constituição Federal, 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, 16 e 17 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), 101, inciso IV, e 114 da Lei 13.707/2018 (LDO 2019), quando da sanção da Lei 13.856/2019, uma vez que a criação de cargos públicos exige previsão na Lei Orçamentária Anual e que a criação de despesas obrigatórias de caráter continuado, como as destinadas à implantação e ao funcionamento da Universidade Federal do Norte do Tocantins (UFNT), exige: estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; demonstração da origem dos recursos para seu custeio; comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais; e compensação dos respectivos efeitos financeiros nos períodos seguintes, mediante aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa. (seção 4.1.2.10)

Análise

O alerta sob análise refere-se ao exercício de 2019, quando foi criada a Universidade Federal do Norte do Tocantins sem cumprir os requisitos legais para geração de DOCCs, mesmo contendo no processo de criação da Universidade sugestão de veto pela SOF, devido à não satisfação destes requisitos. Em 2021, constou do capítulo V da PCPR 2020, que trata das providências adotadas pelo Poder Executivo em relação às deliberações anteriores do TCU, uma análise sobre a observação do alerta, na qual a SOF reiterou que recomendou o veto ao PL 2.479/2019 por este não atender os condicionantes legais de natureza orçamentária, tendo, portanto, cumprido o seu papel institucional.

A CGU, por sua vez, avaliou (TC 018.177/2020-4, peça 45, p. 77) que o alerta só poderia ser considerado “observado” pelo TCU se fosse verificado que, no exercício de 2020, não ocorreram sanções a projetos de lei que infringiam o disposto nos arts. 169, § 1º, inciso II, da Constituição Federal, 113 do ADCT, 16 e 17 da LRF e na LDO 2020. Embora, o registro da CGU fosse pertinente, foi informado que o processo específico de acompanhamento de DOCCs 2020 – TC 037.193/2020-1, de relatoria do ministro Walton Alencar Rodrigues – ainda estava em instrução, não tendo sido possível afirmar se havia ocorrido sanção de projetos infringindo a legislação orçamentária. Consequentemente, propôs-se que o alerta em exame fosse considerado em implementação e novamente monitorado nas Contas de 2021.

Em resposta, consta da PCPR de 2021 (p. 728) o seguinte posicionamento da SOF:

A Secretaria de Orçamento Federal (SOF/ME) informou que corrobora o consignado na Nota Técnica SEI nº 136/2019/CGDPS/SEAFI/SOF/FAZENDA-ME, de 25 de junho de 2019, em que foi sugerido o veto ao Projeto de Lei (PL) nº 2.479/2019, considerando que não havia previsão na LOA-2019 para a criação dos cargos propostos, além da ausência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro exigida pela LRF e na LDO-2019 e que prossegue manifestando-se consoante às regras fiscais vigentes relativas à criação de cargos públicos

federais. Acrescentou que a manifestação técnica sobre os aspectos orçamentários e fiscais das propostas de atos submetidos à análise do órgão restringe-se à emissão de parecer, escapando à governabilidade da SOF/ME o prosseguimento da publicação de atos sobre os quais tenha-se manifestado contrariamente. Em referência à configuração de despesa obrigatória de caráter continuado de pessoal, destaca que tal assunto vem sendo deliberado em demais procedimentos fiscalizatórios conduzidos pelo Tribunal de Contas da União.

Com efeito, o acompanhamento objeto do TC 037.193/2020-1 foi concluído e tanto no respectivo relatório, quanto no Acórdão 333/2022-TCU-Plenário (rel. min. Walton Alencar Rodrigues), não há referência à criação de DOCCs sem o cumprimento das regras fiscais vigentes, sendo, portanto, razoável considerar como observado o alerta de 2019.

Conclusão

Considera-se observado o alerta, dispensando-se novo monitoramento.

6.2.14. Deliberação original: CG2019 – 4.7

Ao Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, de que o expressivo hiato entre as projeções de obrigações com organismos internacionais e as respectivas dotações orçamentárias representa potencial risco de descumprimento sistemático do disposto no art. 167, inciso II, da CF/1988. (seção 4.2.2)

Análise

Quando da apreciação das Contas de 2019, verificou-se que o Poder Executivo havia contraído obrigações junto a organismos internacionais em montante superior às respectivas dotações, gerando passivos não lastreados por empenho, em desacordo com o disposto no art. 167, inciso II, da Constituição Federal. Com efeito, no âmbito do processo TC 038.365/2019-7, de relatoria do ministro Bruno Dantas e ainda em curso neste Tribunal, a Secretaria de Assuntos Econômicos Internacionais (Sain), unidade do Ministério da Economia responsável por executar as despesas com organismos internacionais, foi categórica ao afirmar que o reconhecimento de Despesas de Exercícios Anteriores em 2019 derivou de insuficiência orçamentária em anos pretéritos.

A instrução do TC 038.365/2019-7 foi concluída pela Semag em 2021, estando pendente de apreciação pelo TCU. Na proposta encaminhada pela Semag, consta determinação ao Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República para que, no prazo de sessenta dias, estabeleçam plano de ação com as medidas a serem tomadas, os responsáveis por essas medidas e os prazos para sua implementação, visando compatibilizar o montante de obrigações anuais com organismos internacionais às dotações necessárias ao seu custeio, bem como relacionar as ações em curso e futuras para solucionar a questão do passivo sem suporte orçamentário existente junto aos organismos internacionais

No que tange ao aspecto orçamentário, conforme informações constantes da PCPR 2021, a execução da despesa com organismos internacionais foi significativa em 2021, alcançando o montante pago de R\$ 6,1 bilhões, cerca de quatro vezes o volume de 2020, entretanto, inferior ao valor dos compromissos previstos para 2021 da ordem de R\$ 9,67 bilhões (câmbio de R\$ 5,20/1 USD). Em razão dos esforços promovidos pelo Ministério da Economia, houve redução do passivo de compromissos com organismos internacionais com alocação de recursos suplementares da ordem de R\$ 3,9 bilhões em 2021, reduzindo a necessidade projetada para 2022 de R\$ 7,3 bilhões para R\$ 5,1 bilhões.

Nesse sentido, observa-se que, apesar de a matéria estar sendo tratada no âmbito do TC 038.365/2019-7, as providências adotadas pelo Poder Executivo vão ao encontro do propósito do alerta ora monitorado. De fato, os compromissos do país junto a organismos internacionais derivam de manifestação do Presidente da República e de referendo do Congresso Nacional, implicando complexo arranjo institucional para extinção de seus efeitos tanto na esfera do Direito Público Internacional, quanto na seara do Direito Financeiro pátrio.

Desse modo, cabe ao Estado compatibilizar o montante de obrigações anuais decorrentes desses compromissos às dotações necessárias ao seu custeio, seja por meio da redução de obrigações, seja a partir da elevação das dotações. Nesse sentido, e considerando a alta materialidade dos valores envolvidos, entende-se pertinente a continuidade deste monitoramento quanto às ações em curso e futuras relacionadas a possíveis suplementações orçamentárias no exercício de 2022 e seguintes, bem como às propostas resultantes do grupo de trabalho interministerial iniciado em 2020, conforme informações constantes da PCPR 2020.

Conclusão

Entende-se que as questões objeto do alerta estão em implementação e, pela sua relevância, cabe novo monitoramento acerca das providências a cargo das Secretarias-Executivas da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Economia, conforme as deliberações que resultarem do grupo de trabalho iniciado em 2020 e as suplementações orçamentárias que vierem a se materializar no exercício de 2022 e seguintes.

6.3. Recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2018

6.3.1. Deliberação original: CG2018 – 1.11

À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), que:

a) adote medidas para registrar no Siafi as parcelas de glebas públicas federais certificadas, consoante informado no Ofício 17207/2019/GABT1/GABT/GAB/P/SEDE/INCRA-INCRA; e

b) adote medidas visando à revisão dos perímetros das glebas federais do Incra já certificadas, uma vez que contêm parcela significativa de áreas destinadas à criação de territórios indígenas e unidades de conservação federal, assim como das faixas de domínio sob gestão do Dnit e das áreas inalienáveis pertencentes à SPU, de modo a reduzir o risco de sobreposição da área de imóveis da União e, conseqüentemente, a distorção na valoração e contabilização desses ativos no Siafi. (seção 5.3.1.7)

Análise

As deliberações em questão têm correlação com o conteúdo da deliberação 3.1.12 expedida nas Contas de Governo do exercício de 2016. Para tratar do assunto contido em ambas as deliberações, de 2016 e 2018, o Incra constituiu grupos de trabalhos que culminaram na baixa contábil de 1.347 glebas da Amazônia Legal cadastradas no SPIUnet, relativas ao exercício corrente e referente a ajustes de exercícios anteriores.

No exercício de 2021, o Incra concluiu os trabalhos da Portaria Incra nº 1946/2019, levando ao registro da baixa de 100% das glebas públicas federais certificadas, representando um registro contábil no valor de R\$ 145.506.073.937,26.

No que concerne à revisão do perímetro das glebas certificadas em razão de transposições, o Incra tem promovido extração detalhada e tabulada, mediante algoritmo feito no banco de dados fundiários do órgão, das áreas estimadas líquidas das glebas certificadas, por Município.

Referidas áreas ainda estão sendo organizadas segundo sua destinação em projetos de assentamentos, territórios quilombola, imóveis particulares certificados/registrados, imóveis requeridos para regularização, áreas de interesse da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU/ME), unidades de conservação e terras indígenas. A previsão é que o trabalho de organização e tabulação do perímetro das glebas continue avançando no exercício de 2022.

Conclusão

Deliberações em implementação. Monitorar no ano seguinte.

6.3.2. Deliberação original: CG2018 – 1.12

À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que:

a) apresente, em 60 (sessenta) dias, informações sobre as provisões constituídas para 2018 e 2019 relativas a precatórios e RPVs, no modelo proposto no subitem 12.2.3, Parte II – Procedimentos Contábeis, do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), 8ª edição;

b) evidencie e oriente as setoriais contábeis responsáveis a destacar, nas próximas notas explicativas, para fins de favorecer a transparência e a accountability públicas:

b.1) o saldo final, dos exercícios anterior e corrente, dos precatórios e RPVs cancelados por força da Lei 13.463/2017, mas não requisitados pelo credor;

b.2) o montante dos precatórios e RPVs cancelados no exercício;

b.3) o montante dos precatórios e RPVs reincluídos no exercício (pagos e a pagar);

b.4) o montante dos precatórios e RPVs com execução extinta no exercício em virtude de prescrição intercorrente disposta no art. 924, inciso V, da Lei 13.105/2015 e de demais circunstâncias;

b.5) as perspectivas de extinção da execução de processos relativos a precatórios e RPVs em vista da expectativa de prescrição intercorrente do direito do credor; e

c) apresente, em 180 (cento e oitenta) dias, resultado dos estudos que delineiem a natureza da obrigação da União com os credores de precatórios cancelados por força da Lei 13.463/2017 e que estabeleçam procedimentos contábeis de controle, registro e evidenciação desses compromissos da União. (seção 5.3.1.9)

Análise

Em relação ao item “a”, mantém-se o informado no 2º Ciclo de Monitoramento de PCPR 2020, no qual a STN relata não ser possível evidenciar a provisão de precatórios e RPV na forma do subitem 12.2.3 do MCASP, 8ª ed., em vista da falta de relação direta entre as provisões de ações judiciais e as obrigações com precatórios e RPVs. Pelo de fato de os precatórios e RPVs assumirem ritos e fluxos singulares que não se ajustam ao modelo geral do MCASP, considera-se adequada a sistemática de constituição de provisões de ações judiciais estipulada na Portaria AGU 40/2015.

Em relação ao item “b”, a STN tem evidenciado no BGU as informações requeridas nos subitens “i”, “ii” e “iii”. No entanto, informou ser inviável atender aos subitens “iv” e “v”, visto que o Conselho da Justiça Federal (CJF) não dispõe das informações necessárias sobre os incidentes (reconhecimento de prescrição intercorrente), por ocorrerem fora do administrativo. Assim, devido à dificuldade de definição da ocorrência do fato gerador da prescrição no âmbito judicial, considera-se suficiente o **atendimento dos três primeiros itens**.

Ainda em complemento ao item “b”, a STN orientou à setorial do Ministério da Economia a evidenciação dos precatórios e RPVs, por meio do item 5.6.7.1, da Macrofunção 02.03.18 – Encerramento do Exercício. Além disso, definiu procedimentos e forma de apuração dos valores a serem observados pelo CJF e pelo CSJT, por meio do item 9.11, da Macrofunção 020336 – Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes. Dessa maneira, consideram-se atendidas as recomendações.

No que tange ao item “c”, a STN apresentou estudos sobre a natureza da obrigação da União com credores de precatórios cancelados, suplementando-os com procedimentos contábeis de controle, registro e evidenciação desses compromissos. Verifica-se, a partir da inclusão do item

9.11, da Macrofunção 020336, um maior alinhamento dos procedimentos de reconhecimento, contabilização e evidenciação de provisão e passivo contingente com a NBC TSP 03 – Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes. Ante o exposto, **consideram atendidas as recomendações do item “c”**.

Conclusão

Dadas limitações relatadas desde os exercícios anteriores que extrapolam a competência do gestor e as medidas já adotadas que foram discriminadas anteriormente, os itens “a”, “b” e “c” da recomendação em questão podem ser considerados como implementados. Não monitorar no ano seguinte.

6.3.3. Deliberação original: CG2018 – 1.21

À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o Ministério da Economia, que proceda aos ajustes nas rotinas contábeis pertinentes, a fim de que as variações patrimoniais aumentativas (VPA) decorrentes da remuneração da aplicação de recursos da Conta Única do Tesouro Nacional sejam reconhecidas em observância ao regime de competência, consoante o disposto no subitem 1.1 da NBC TSP Estrutura Conceitual e no MCASP (item 1.21). (seção 5.4.2)

Análise

Por meio do Ofício SEI nº 220201/2021/ME, de 19 de agosto de 2021, a STN/ME informou que desenvolveu e implementou alteração do Siafi para que a remuneração da aplicação de recursos da Conta Única do Tesouro Nacional fosse calculada e contabilizada automaticamente a cada decêndio no sistema. Tal rotina já vinha sendo realizada manualmente desde o exercício anterior. Com a automatização do procedimento, a presente deliberação pode ser considerada atendida.

Conclusão

Deliberação implementada. Não monitorar no ano seguinte.

6.3.4. Deliberação original: CG2018 – Alerta

Alertar à Casa Civil da Presidência da República, com fundamento no art. 13, § 3º, da Resolução TCU 291/2017, sobre a necessidade de adotar medidas efetivas para viabilizar os trabalhos de auditoria do TCU nas demonstrações financeiras da União, de forma a assegurar a emissão de opinião sobre as futuras prestações de contas do Presidente da República.

Análise

O arcabouço normativo está definido: publicação do Parecer 053/2019/CONSUNIAO/CGU/AGU, ratificado pelo Despacho do Consultor-Geral da União 00955/2019/GAB/CGU/AGU, e a edição do Decreto 10.209, de 22/1/2020.

Foi formalizado, em 23/11/2020, instrumento próprio, nos termos do art. 3º do aludido Decreto, entre o Tribunal e o Ministério da Economia para tornar viável a auditoria financeira dos registros sob responsabilidade da RFB (TC 038.168/2020-2). Além disso, foi editada a Portaria RFB 4/2021, em 22/1/2021, dispondo sobre novo protocolo de auditabilidade da administração tributária e aduaneira, utilizado para viabilizar o compartilhamento de dados e informações protegidos pelo sigilo fiscal.

Em 2021, foi possível executar os trabalhos de auditoria financeira por meio do TC 037.612/2021-2 a partir das condições normativas e operacionais criadas, podendo o item em questão ser considerado como atendido.

Conclusão

Deliberação implementada. Não monitorar no ano seguinte.

6.4. Recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2017

6.4.1. Deliberação original: CG2017 – 1.13

À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e respectivas Superintendências Regionais, que proceda à pertinente atualização das planilhas de preços referenciais de imóveis rurais destinados à implantação de assentamento de reforma agrária, conforme estabelece o art. 115, inciso I, alínea “c”, da Portaria-Incra/P 49/2017 (Regimento Interno do Incra), a fim de que esses bens sejam fidedignamente representados no Balanço Geral da União. (seção 5.3.1.5)

Análise

Essa recomendação foi considerada em atendimento quando do exame das Contas de 2020, sendo mencionado que 86% dos Mercados Regionais de Terras (MRT) estavam com Planilhas de Preços Referenciais (PPR) atualizadas em até dois anos.

No exercício de 2021, o INCRA manteve o esforço de adoção de medidas no sentido de viabilizar e estruturar análise qualificada dos mercados e preços das terras rurais para tomada de decisões.

A instituição do Grupo de Mercado de Terras (GMT), por meio da Portaria Incra nº 392, de 23 de março de 2021, melhorou a estrutura operacional para a análise e monitoramento dos mercados e preços das terras rurais pelo Estado Brasileiro. Nesse sentido, houve avanço com o atingimento de 88 % dos MRT atualizados por PPR.

A expectativa é alcançar percentual próximo ou superior a 94% de MRT com PPR atualizadas até o final de março de 2022, com a conclusão da revisão do período a ser considerado, bem como a validade dos referenciais.

Conclusão

Deliberação em implementação. Monitorar no ano seguinte.

6.5. Recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2016

6.5.1. Deliberação original: CG2016 – 3.1.12

À Secretaria do Tesouro Nacional, à Secretaria do Patrimônio da União e à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário que, em conjunto, adotem as providências necessárias para que os imóveis já titulados sejam baixados do patrimônio da União, em convergência ao conceito de ativo, disposto nos itens 2.2.1 e 2.2.2 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. (seção 5.3.1, ii, b)

Análise

A presente recomendação foi considerada como em atendimento quando do exame das contas de 2020. Como medidas consideradas, destacou-se a implementação, pela Coordenação-Geral de Contabilidade da União da Secretaria do Tesouro Nacional (Ccont/STN), de rotinas e modelos de contabilização. A manutenção das medidas foi reafirmada neste exercício, consoante Ofício SEI 220201/2021/ME, de 19/8/2021.

No que toca à atuação do Incra na condução do processo de baixa dos imóveis titulados, houve conclusão dos trabalhos de grupo instituídos para impulsionar o avanço da regularização contábil de bens imobilizados.

Constatou-se decréscimo de valor significativo de imóveis titulados no exercício de 2021, referente aos bens da UG 133003 (Superintendência Nacional Regularização Fundiária Amazônia Legal), decorrente da baixa contábil de 1.347 glebas da Amazônia Legal cadastradas no SPIUnet, relativas ao exercício corrente e referente a ajustes de exercícios anteriores, conforme Relatório Final GT (SEI 0835269), aprovado por Despacho DF (SEI 11049111), recomendado pelas

Análises 28803 (SEI 11173213) e 29087 (SEI 11262316), emitidas pela Auditoria Interna do Incra, juntados ao processo SEI 54000.190306/2019-96.

Conclusão

Deliberação implementada. Não monitorar no ano seguinte.

6.5.2. Deliberação original: CG2016 – 3.1.13

À Secretaria do Tesouro Nacional (STN), à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República e ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) que, em conjunto, adotem as providências necessárias para o desenvolvimento de metodologia e o reconhecimento dos encargos incidentes sobre os créditos oriundos de regularização fundiária, em observância à legislação aplicável e ao item 4.3.2 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. (seção 5.3.1, iv, a)

Análise

A presente recomendação foi considerada como em atendimento no exame das contas de 2020, sendo observado ações do Incra na promoção de solução tecnológica para reconhecimento dos encargos incidentes sobre créditos de regularização fundiária. Para tanto, a entidade parametrizou o sistema TDCalc com regras de negócio pertinentes, sendo possível a realização de registros de correção monetária, juros contratuais, juros de mora e descontos para títulos emitidos até 2018, conforme informações inseridas na PCPR 2020.

No exercício de 2021, o INCRA avançou no registro contábil de encargos nas contas de crédito a receber curto prazo (CP) e longo prazo (LP), mas destacou que a atualização anual de registros somente ficará completa quando as bases de dados ficarem mais robustas, por conta da ampliação da série histórica, da automação e da compatibilização de sistemas em curso no órgão.

Plataforma de Governança Fundiária tem sido desenvolvida e possui previsão de absorver em 2022 a ferramenta de cobrança dos títulos de domínio (TDcalc). Além disso, em relação à integração de sistemas, o Incra tem avançado no espelhamento da base de dados do Sigef-titulação junto ao TDcalc, proporcionando robustez aos relatórios financeiros e, por consequência, aos registros contábeis.

Conclusão

Deliberação em implementação. Monitorar no ano seguinte.

6.5.3. Deliberação original: CG2016 – 3.1.17

Ao Incra, em conjunto com a Secretaria do Patrimônio da União e a Secretaria do Tesouro Nacional, que avalie a forma adequada para estabelecer o valor patrimonial e realizar a contabilização dos imóveis destinados à reforma agrária, nos termos do disposto no item 5.3.2 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. (seção 5.3.1, vii)

Análise

Essa recomendação foi considerada em atendimento no monitoramento das contas de 2020. Nessa oportunidade, foi verificado esforço do Incra na realização de força tarefa para avaliar seus imóveis com base em Planilhas de Preços Referenciais (PPR). O uso desse referencial é considerado adequado pela STN/ME para avaliação patrimonial e contabilização dos imóveis destinados à reforma agrária, consoante reafirmado na PCPR 2021.

Recentemente o Incra concluiu o registro de aproximadamente oito mil imóveis no SPIUnet, tendo por base os preços referenciais levantados por meio de PPR. Nesse sentido, existe avanço da entidade na adoção de metodologia adequada para avaliação de seus bens, deixando mais fidedigno o registro do seu patrimônio imobilizado.

No ano de 2021 houve acréscimo de aproximadamente 4% no saldo de conta de ativos imobilizados, com destaque para registros efetuados pela Superintendência Regional de Santarém-

INCRA/SR-30 e Superintendência Estadual do Piauí-INCRA/SR-24. A expectativa é que a força tarefa avance ainda mais em 2022, com o registro e avaliação de maior número de imóveis destinados à reforma agrária.

Conclusão

Deliberação em implementação. Monitorar no ano seguinte.

6.5.4. Deliberação original: CG2016 – 3.1.18

Ao Incra que corrija a divergência de dados do quantitativo da área destinada à reforma agrária constante do Sipra e do seu acervo fundiário disponibilizado na internet, promovendo os ajustes que se fizerem necessários à completa exatidão da informação sobre a área dos seus bens imóveis. (seção 5.3.1, vii)

Análise

Essa recomendação foi considerada em atendimento nas contas de 2020, diante da verificação do avanço do processo de implementação de uma nova infraestrutura de dados geoespaciais da autarquia, com uma interface entre o banco de dados do acervo fundiário de projetos de assentamento e o banco de dados do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra), tornando a alimentação de dados e sua atualização automatizada.

Naquele exercício foi criado grupo de trabalho para reorganizar dados, metadados e fontes; racionalizar os processos de entrada, atualizar e analisar dados; implantar ferramenta de gerenciamento de dados; e padronizar e documentar os processos, conforme Ordem de Serviço 5443998/2020/DFG/DF/SEDE/INCRA.

Acerca da evolução das atividades realizadas pelo grupo de trabalho, ainda não houve em 2021 resultados que culminassem na celebração de contrato para serviços de desenvolvimento e sustentação do tratamento de dados geoespaciais.

Nesse sentido, restam pendentes junto à área de TI do Incra iniciativas para desenvolvimento corretivo e evolutivo da ferramenta de acervo fundiário, de modo da permitir melhores condições para a sustentação das informações e sua conformidade com dados do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra).

Conclusão

Deliberação em implementação. Monitorar no ano seguinte.

6.5.5. Deliberação original: CG2016 – 3.1.29

Aos Ministérios da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações, da Cultura, do Esporte e à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário que tomem as medidas necessárias para reconhecer a depreciação dos seus bens móveis, nos termos do disposto no item 7.3 da parte II do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Procedimentos Contábeis Patrimoniais). (seção 5.4.2)

Análise

Em 2020, uma parte dos órgãos já havia implementado a deliberação em questão, cabendo mencionar nesse grupo, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), que absorveu a Secretaria Especial de Desenvolvimento Agrário (Sead), e o MCTI que, com exceção do Instituto Nacional da Mata Atlântica (Inma), órgão que o compõe, já tinha reconhecido a depreciação de seus bens imóveis.

Por meio do Ofício 822/2022/MCTI, em relação ao Inma, o MCTI dá conhecimento de que a empresa contratada apresentou, em 1º de dezembro de 2021, uma planilha Excel com os dados dos bens a serem inseridos automaticamente no Sistema Integrado de Administração de Serviços (Siads), porém a configuração adequada dessa planilha para inserção automática é

complexa e difícil, necessitando de profissionais da área de tecnologia da informação, dos quais o Inma não dispõe. Por fim, o MCTI informa que o Inma vem envidando esforços para conclusão dos trabalhos de implantação e que a completa execução das atividades se dará em 2022, pois é necessário executar procedimentos no Siads junto à empresa contratada.

No caso do Ministério da Cidadania (MC), que absorveu o Ministério do Esporte, a pasta informou que, desde a finalização da implantação do Siads, em dezembro de 2020, vem tentando realizar a depreciação dos bens por meio do módulo específico do sistema. No entanto, como os bens do extinto Ministério do Esporte não sofreram depreciação, tem encontrado dificuldades. Diante dessas dificuldades, os gestores solicitaram auxílio à STN, que informou sobre a previsão de implementação de uma nova funcionalidade que permitirá aos usuários do sistema Siads a regularização das depreciações pendentes. Essa funcionalidade está em fase final de homologação.

No caso do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá/Mapa), após gerar, no decorrer de outubro e novembro/2021, todos os scripts para exportação dos dados do antigo sistema ASI para o sistema Siads, vários problemas externos ao Incra foram detectados e submetidos à análise da equipe responsável pela implantação do sistema, estando pendente a conclusão da validação dos dados da Sede e das Superintendências Regionais pelo ME. Estima-se que até o dia 31 de março de 2022 todos os arquivos tenham sido validados pelo ME, bem como o Siads seja definitivamente implantado em todas as unidades do Incra.

No tocante ao Ministério da Cultura, agora transferido para o Ministério do Turismo (Mtur), o processo de registro de depreciação de bens móveis foi prejudicado pelas sucessivas transferências da pasta. As dificuldades encontradas no ano anterior persistem e para saná-las foi editada a Portaria SPOA/Mtur 203, de 15/7/2021, de modo a iniciar o processo visando à contratação de empresa para prestação de serviço de gestão patrimonial, compreendendo os serviços de inventário de bens, saneamento do ativo, conciliação físico e contábil. A contratação tem como objetivo a atualização da base de dados dos bens patrimoniais do Ministério do Turismo. Mtur menciona que somente depois da regularização das inconsistências e da finalização do inventário, os bens identificados serão inseridos no Siads, possibilitando sua depreciação automática. Tendo em vista o processo de locação de espaço e das dificuldades dos trabalhos de levantamento dos bens alocados nos depósitos mencionados, a pasta estima que o cumprimento dessa etapa será efetuado até março de 2022.

Conclusão

Deliberação em implementação. Monitorar no ano seguinte.

6.6. Recomendações do TCU nas Contas da Presidente da República de 2015

6.6.1. Deliberação original: CG2015 – 1.3.6

Ao Ministério da Defesa, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República, que tomem as providências necessárias para o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação contábil do passivo referente às pensões militares previstas na Lei 3.765/1960.

Análise

Os passivos referentes às pensões militares estão sendo reconhecidos e mensurados desde 2016, com sucessivas auditorias financeiras anuais sobre esses registros. Em 2021, os registros foram realizados na conta de provisões de longo prazo, cujos detalhamentos constam da nota explicativa 14 às demonstrações contábeis consolidadas da União.

Conclusão

Deliberação implementada. Não monitorar no ano seguinte.

6.6.2. Deliberação original: CG2015 – 1.3.7

À Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Defesa que implementem as práticas de evidenciação, reconhecimento e mensuração das despesas futuras com militares inativos de forma a permitir a transparência necessária e evitar quaisquer distorções materiais no Balanço Geral da União.

Análise

De forma similar aos registros dos passivos referentes às pensões militares, as despesas futuras com militares inativos estão sendo reconhecidas e mensuradas desde 2016, com sucessivas auditorias financeiras anuais sobre esses registros. Em 2021, os detalhes dos registros constam das notas explicativas 14 e 61 às demonstrações contábeis consolidadas da União.

Conclusão

Deliberação implementada. Não monitorar no ano seguinte.

6.6.3. Deliberação original: CG2015 – 1.3.9

Ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, em conjunto com o Ministério da Fazenda, que efetuem o levantamento e o registro contábil de todos os imóveis funcionais da União, mensurados de acordo com os critérios contábeis aplicáveis.

Análise

Segundo a PCPR 2021, o ME informou, mediante o Ofício SEI 192363/2020/ME, que os imóveis funcionais estão cadastrados no SPIUnet com regime de utilização denominado “Imóvel Funcional”. Essa denominação não aparece no Siafi, sendo os imóveis cadastrados em conta contábil selecionada pela UG detentora do imóvel. A SPU/ME atua junto às UG para corrigir eventuais inconsistências no SPIUnet, principalmente relativas aos imóveis cadastrados como funcionais que se localizam fora do Distrito Federal.

Verifica-se que, do total de 611 imóveis com laudos de avaliação recebidos da empresa Geosolos, 550 imóveis foram cadastrados e atualizados no SPIUnet, importando em uma atualização contábil de R\$ 738.304.481,80, segundo a SPU/ME.

Foi salientado que 61 laudos de avaliação ainda não puderam ser atualizados no SPIUnet em razão de os imóveis estarem sob responsabilidade de outras Unidades Gestoras, sendo elas as responsáveis por tal tarefa, conforme disposto na IN SPU - STN nº 703, de 10 de dezembro de 2014. A SPU/ME informou que, em 29/7/2021, foi solicitado à SPU/DF diligenciar às respectivas Unidades Gestoras para atualização dos imóveis, com cadastramento dos novos valores e de datas de avaliação no SPIUnet.

No tocante às providências para o saneamento da situação desses 61 laudos, a Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados informou que será efetuada pesquisa no sistema SPIUnet, na qual serão verificadas e atualizadas as informações cadastrais provenientes dos laudos de avaliação dos imóveis, como por exemplo, valor de avaliação e data de avaliação do bem. Também haverá extração dos referidos cadastros SPIUnet e das informações solicitadas.

Estima-se um prazo de 60 dias úteis para a higienização desses cadastros desatualizados. A execução das atividades tem previsão de início em 1º de fevereiro de 2022 e fim em 1º de maio de 2022.

Conclusão

Deliberação em implementação. Monitorar no ano seguinte.

6.6.4. Deliberação original: CG2015 – 1.3.10

Ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (CGU), em conjunto com a Casa Civil e o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que definam e coordenem

ações a fim de aperfeiçoar a gestão dos imóveis funcionais da União, promovendo a publicidade e a transparência sobre sua existência e situação nos meios oficiais.

Análise

A Controladoria-Geral da União (CGU) informou que se encontra em fase de minuta, pendente de finalização pela Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU), decreto que cria o Sistema de Gestão do Patrimônio Imobiliário da Administração Pública Federal (Sipi) e que foi editada a Portaria Interministerial ME/CGU 6.909/2021 que institui o Regime Especial de Governança para a destinação de imóveis da União, contendo dispositivo específico sobre o encaminhamento à CGU de dados sobre a destinação de imóveis da União. A periodicidade será trimestral e em formato compatível com a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal (Decreto 8.777, de 11/5/2016).

Por meio da Nota Técnica SEI 61901/2021/ME, a Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados (SEDDM) informou que está em andamento a atividade de higienização da base de imóveis funcionais no SPIUnet.

No âmbito da Portaria Interministerial ME/CGU 6.909 de 21/6/2021, acrescentou que vem cumprindo o envio trimestral das informações pertinentes aos imóveis funcionais e aos permissionários sob a gestão da SPU/ME para publicação no Portal da Transparência.

A minuta do decreto que cria o Sistema de Gestão do Patrimônio Imobiliário da Administração Pública Federal (Sipi) ainda está em fase de elaboração, em análise interna, imprescindível para regulamentação da centralização de informações acerca dos imóveis da União.

Conclusão

Deliberação em implementação. Monitorar no ano seguinte.

6.6.5. Deliberação original: CG2015 – 1.3.14

Ao Poder Executivo Federal que adote medidas para quitar o passivo existente e impedir o surgimento de novos débitos da União com instituições financeiras, decorrentes de tarifas devidas pela prestação de serviços na operacionalização de políticas públicas e programas de governo, uma vez que tais dívidas podem comprometer a boa execução dessas ações.

Análise

O Ministério da Economia informou, por meio da Nota Técnica SEI 32606/2021/ME, de 13/7/2021, que foi retomada a discussão com a proposta de nova minuta de decreto em substituição ao Decreto 8.535, de 1º/10/2015, haja vista o encaminhamento anterior não ter avançado como esperado.

Segundo a Nota Técnica, pelo novo decreto, a gestão e execução orçamentária e financeira dos contratos ficará a cargo do órgão ou entidade contratante, cujas dotações orçamentárias serão alocadas em programações específicas no orçamento da respectiva unidade da Administração Pública Federal gestora do contrato de prestação de serviços de instituições financeiras, com expectativa a partir do exercício de 2022.

Entre outras mudanças, a instituição financeira ficará encarregada de comunicar ao órgão ou entidade contratante no caso de insuficiência de recursos, cujo saldo deverá ser coberto em cinco dias úteis. Cabe ainda à contratante a emissão de Declaração de Quitação dos Débitos, assinada pelo respectivo ordenador de despesas ao final de cada exercício financeiro, anexando as declarações de quitações emitidas pelas entidades financeiras contratadas e enviá-las à Comissão Gestora de Contratos de Serviços de Instituições Financeiras (CGSEIF), que ficará à disposição da CGU, a qual divulgará, no Portal da Transparência, informações relativas à contratação e execução orçamentária e financeira das despesas de que trata o decreto.

A Diretoria de Finanças e Contabilidade/ME informou que, sobre o passivo com instituições financeiras, foi realizado levantamento acerca de eventuais débitos com agentes financeiros, mediante a expedição do Ofício Circular SEI nº 3.482/2021/ME, de 8/9/2021, a todos os órgãos e entidades do Poder Executivo responsáveis pela contratação dos serviços com agentes financeiros de que trata o Decreto 8.535/2015.

Com base nas declarações das unidades consultadas, concluiu-se que não existem passivos de exercícios anteriores sem cobertura orçamentária (valores inscritos em restos a pagar), salvo poucas unidades, que registraram valores irrisórios, à exceção do Ministério do Trabalho e Previdência (MTP), com inscrições em restos a pagar não processados no PO 0007 - Remuneração de Agentes Financeiros Pagadores e Operadores do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial no total de R\$ 36,62 milhões.

A partir dessa constatação, foi endereçado à referida Pasta o Ofício SEI 8913/2022/ME, de 12/1/2022, pelo qual foi solicitada informação acerca da previsão de quitação do débito em questão. O Ministério da Economia acrescentou que incluiu, no Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2022 (PLOA -2022), o montante de R\$ 930 milhões de acordo com as necessidades informadas pelos órgãos responsáveis pelos contratos perante os agentes financeiros, permitindo o atendimento integral às obrigações inicialmente previstas para o presente exercício financeiro.

Conclusão

Deliberação em implementação. Monitorar no ano seguinte.

6.7. Consolidação das Análises

Conforme os resultados sintetizados na tabela seguinte, de um total de 74 recomendações abrangidas pelo escopo final do presente monitoramento: 29 foram consideradas implementadas; 41 em implementação; 4 não implementadas.

Das 74 recomendações, 39 serão novamente monitoradas no ano seguinte e 35 tiveram seu monitoramento no ano seguinte dispensado, pois foram implementadas (29), ou serão tratadas em local adequado (deliberação do Parecer Prévio 2021 ou análise específica).

Recomendações	Nível de atendimento das recomendações						Total Geral
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Implementada	2	1	0	2	9	15	29
Em implementação	3	4	1	1	10	22	41
Não implementada	0	0	0	0	1	3	4
Não aplicável	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	5	5	1	3	20	40	74

Fonte: elaboração própria.

Os alertas emitidos no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente de 2021 não precisam, em regra, ser tratados de forma separada no capítulo da PCPR referente às “Providências Adotadas sobre as Recomendações do TCU”, salvo se assim for expressamente previsto no Parecer Prévio ou se o Poder Executivo entender cabível.

Não obstante as quatro recomendações não implementadas, o desempenho apurado em face do presente monitoramento revela que os órgãos e entidades do Poder Executivo federal estão envidando esforços para implementar as medidas sugeridas pelo TCU por ocasião do Parecer Prévio. Com efeito, embora tecnicamente careçam do denominado caráter cogente, quase todas as recomendações e alertas proferidos por esta Corte de Contas ensejaram a adoção de ações preventivas, corretivas ou de aprimoramento da gestão, com o propósito de evitar irregularidades, sanar distorções e impropriedades e aperfeiçoar procedimentos que assegurem a conformidade na execução orçamentária e na gestão dos recursos públicos federais e a confiabilidade das informações contábeis da União.

7. CONCLUSÃO

O Relatório e o Parecer Prévio sobre as Contas prestadas pelo Presidente da República apresentam ao País diagnóstico sistêmico efetuado pelo Tribunal de Contas da União sobre aspectos relevantes da conformidade da gestão das finanças públicas federais no ano que se encerrou. É o mais abrangente e fundamental produto do controle externo e constitui etapa máxima no processo democrático de responsabilização e prestação de contas governamental, ao subsidiar o Congresso Nacional e a sociedade com elementos técnicos e informações essenciais para avaliação das ações relevantes do Poder Executivo federal na condução dos negócios do Estado. Assim, pela 87ª vez, o TCU exerce essa solene atribuição.

Consoante a Lei 8.443/1992, as Contas incluem os balanços gerais da União e o relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o § 5º do art. 165 da Constituição Federal. As Contas ora analisadas se referem ao período de 1/1 a 31/12/2021, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Jair Messias Bolsonaro.

A opinião desta Corte é materializada em Parecer Prévio, emitido nos termos do art. 71, inciso I, da Constituição Federal, que deve exprimir se tais contas representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial consolidadas no encerramento do exercício, bem como se observam os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, com destaque para o cumprimento das normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais.

Embora o TCU emita Parecer Prévio apenas sobre a Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR), o Relatório sobre as Contas contempla informações sobre os demais Poderes e o Ministério Público, compondo, assim, panorama abrangente da administração pública federal.

Com base no disposto no art. 228, § 2º, do Regimento Interno desta Corte, o presente Relatório também contém informações sobre: i) o cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o atingimento de metas e a consonância destas com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; ii) o reflexo da administração financeira e orçamentária no desenvolvimento econômico e social do País; e iii) o cumprimento dos limites e parâmetros estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Entre os objetivos do Relatório estão:

- contribuir para a transparência das ações governamentais;
- fornecer panorama do cenário econômico e das ações macroeconômicas governamentais no exercício em exame;
- analisar a atuação setorial, com ênfase na confiabilidade das informações de desempenho das ações governamentais;
- fundamentar a opinião sobre a conformidade do orçamento e da gestão fiscal, aspectos estruturantes da atuação do governo;
- fundamentar a opinião sobre as demonstrações contábeis consolidadas da União, com vistas a ampliar a credibilidade dessas informações financeiras; e
- monitorar as deliberações constantes dos pareceres prévios de exercícios anteriores.

Em complemento, no exercício de 2021, ainda foram adotadas diferentes medidas visando ao combate à pandemia e a seus efeitos. Com efeito, a exemplo do que ocorreu no ano de 2020, foram promovidas alterações constitucionais e legais, bem como foram autorizadas despesas especificamente destinadas ao enfrentamento da Covid-19. Nesse rumo, o presente relatório ainda apresenta os impactos fiscais dessas medidas nas contas do ente federal.

A seguir, descrevem-se os principais resultados apresentados neste relatório.

Conjuntura Econômica, Financeira e Orçamentária (Capítulo 2)

Indicadores macroeconômicos e política monetária (itens 2.1 e 2.2)

O Produto Interno Bruto (PIB) alcançou o valor de R\$ 8,68 trilhões no exercício de 2021, resultado 4,62% superior, em termos reais, ao de 2020 (R\$ 8,30 trilhões). O PIB *per capita* de 2021 foi R\$ 40.688,10, variação real positiva de 3,9% em relação ao ano anterior. No entanto, o montante é inferior do que o registrado em 2013, que foi de R\$ 44.088,84.

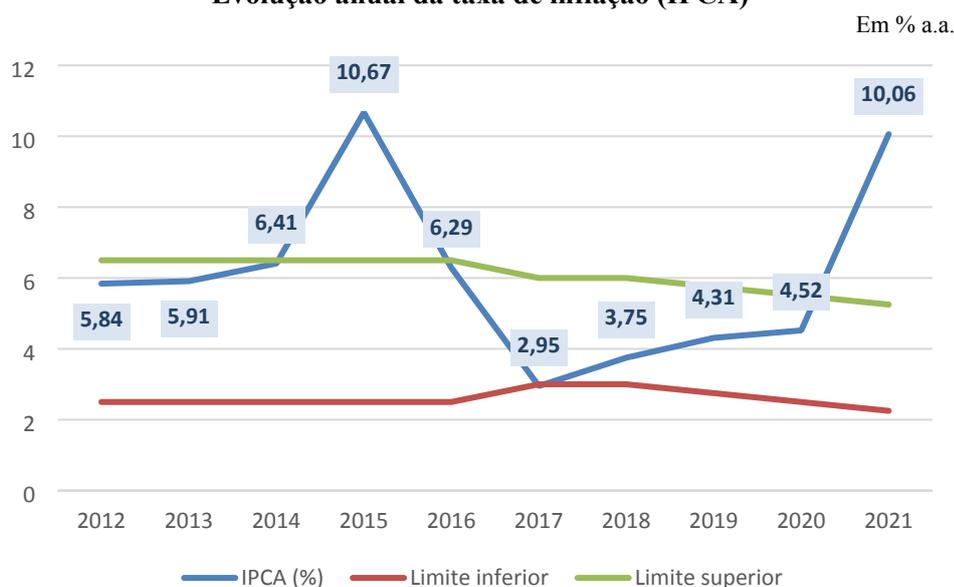
O consumo das famílias registrou 61,0% do PIB em 2021, acréscimo de 3,6% em relação a 2020, enquanto o consumo do governo (19,1% do PIB) subiu 2,0%. A Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) vem subindo em percentual do PIB desde 2017, chegando a 18,9% em 2021, um aumento de 17,2% se comparado ao ano anterior.

A carga tributária brasileira em percentual do PIB em 2021 foi de 33,90%, superior em 2,14 p.p. à do ano anterior e a maior do período analisado (2017 a 2021). A arrecadação tributária bruta teve aumento real de 11,65% em comparação ao ano anterior, pois as três esferas apresentaram crescimento real das receitas tributárias, com destaque para governo federal (+12,26%), seguido pelos estados (+11,30%) e pelos municípios (+7,45%).

As exportações dos produtos brasileiros em 2021, no total de US\$ 280,6 bilhões, tiveram aumento de 34,2% se comparadas a 2020. Os maiores compradores de produtos brasileiros no ano foram: China, com US\$ 87,9 bilhões (31,3%) do total exportado; Estados Unidos, com US\$ 31,1 bilhões (11,1% do total); Argentina, com US\$ 11,9 bilhões (4,2%).

As importações, por sua vez, atingiram US\$ 219,4 bilhões em 2021 (crescimento de 38,2% em relação a 2020). Assim, a balança comercial brasileira apresentou superávit de US\$ 61,4 bilhões em 2021. O saldo das reservas internacionais atingiu US\$ 362,2 bilhões em 2021, aumento de 1,9% em comparação com o ano anterior.

Quanto ao comportamento dos preços, a taxa de inflação registrada em 2021 foi de 10,06%, bem acima do limite superior estabelecido (5,25%) pelo Conselho Monetário Nacional, sendo o maior índice desde 2015, em que foi registrado o índice de 10,67%. Os grupos de maiores impactos no índice foram: i) “Transportes” (alta de 21,03% e impacto de 4,19 p.p. na taxa de inflação), sendo que gasolina e etanol subiram 47,49 e 62,23%, respectivamente; ii) “Habitação” (alta de 13,05% e impacto de 2,05 p.p.) e iii) “Alimentação e Bebidas” (alta de 7,9% e impacto de 1,68 p.p.).

Evolução anual da taxa de inflação (IPCA)


Fonte: IBGE.

A taxa de juros Selic, principal instrumento utilizado pelo Banco Central do Brasil na política monetária para o controle do nível geral de preços, havia caído de 14,15% em 2015 para 1,9% em 2020, e após sucessivos ajustes efetuados pelo Copom, encerrou 2021 em 9,15%. A taxa de juros real (*ex-post*) de 2021 foi de -0,83%, ante -2,51% em 2020. Os dois últimos anos foram os únicos com taxa real negativa na série analisada (desde 2008).

A taxa de desocupação média anual registrou forte alta entre 2014 (6,9%) e 2017 (12,9%). Nos anos seguintes, foi caindo até fechar 2019 em 12,1%. No biênio 2020 e 2021, alcançou 13,5%. A evolução da taxa de desocupação mensal em 2021 subiu de 14,5% em janeiro para 14,9% em março, caindo continuamente até fechar o ano em 11,1%.

O rendimento médio real anual foi de R\$ 2.659 em 2021, menor valor desde 2016, revertendo uma tendência de crescimento que vinha desde 2015. Por outro lado, a quantidade de pessoas ocupadas no setor privado com carteira de trabalho assinada (emprego formal) ficou em 32,65 milhões, um pequeno aumento em relação à quantidade de 2020 (32,36 milhões). O último biênio teve os menores números desde 2013, devido aos efeitos da pandemia de Covid-19.

Política fiscal (item 2.3)

Com relação à política fiscal, a receita primária, líquida de transferência por repartição da receita, prevista na Lei 14.144/2021 (LOA 2021), foi de R\$ 1.595,4 bilhões e a efetiva arrecadação totalizou R\$ 1.932,4 bilhões. Já as despesas primárias fixadas na LOA 2021 totalizaram R\$ 1.497,0 bilhões, enquanto o total de despesas primárias pagas foi de R\$ 1.613,9 bilhões (R\$ 116,9 bilhões a mais que o valor fixado na LOA, ou 8%, em virtude, sobretudo, de despesas destinadas ao enfrentamento da crise sanitária).

Entre 2016 a 2019, a despesa primária em percentual do PIB ficou relativamente estável, notadamente em face da instituição do Novo Regime Fiscal (Teto de Gastos, estabelecido pela EC 95/2016), que impede o crescimento real do total das despesas primárias sujeitas ao Teto de Gastos, de modo que eventual crescimento do PIB não resulta em ampliação dos limites de despesa, visto que o Teto de Gastos é insensível à variação da arrecadação.

Em 2020, houve forte elevação das despesas primárias em relação a 2019 (de 19,5% para 26,1% do PIB), sobretudo, em face da abertura de créditos extraordinários, visando ao combate da

pandemia, despesas estas que não se sujeitaram ao Teto de Gastos. Já em 2021, as despesas primárias pagas representaram 18,6% do PIB.

Ao término de 2021, o resultado primário do Governo Central totalizou déficit de R\$ 35,9 bilhões (-0,4% do PIB), ante a um déficit de R\$ 745,3 bilhões no ano anterior, resultando em oito exercícios seguidos de déficit primário (desde 2014). No que tange ao resultado nominal do governo central, verificou-se déficit de R\$ 443,2 bilhões em 2021 (-5,1% do PIB), contra um déficit nominal de 1.011,9 bilhões em 2020.

As renúncias de receitas federais alcançaram o montante projetado de R\$ 329,4 bilhões em 2020, o que corresponde a 20,9% sobre a receita primária líquida e a 3,8% do PIB, sendo: R\$ 276,8 bilhões de benefícios tributários e R\$ 52,6 bilhões de benefícios financeiros e creditícios.

Os gastos tributários em 2021 corresponderam a 15,8% da arrecadação total. A Receita Federal deixou de considerar os valores concernentes ao Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples Nacional) e ao Microempreendedor Individual (MEI), em obediência ao disposto no § 2º do art. 136, c/c o art. 176 da Lei 14.194, de 20/8/2021 (LDO 2022). Os sete maiores gastos representam 90,17% do total de gastos tributários no ano:

Ranking gastos tributários – projeções 2021

Posição	Gasto Tributário	Valor	Participação	R\$ milhões	
				Acumulado	
1	Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio	45.945	16,6%	16,6%	
2	Agricultura e Agroindústria	45.480	16,4%	33,0%	
3	Rendimentos Isentos e Não Tributáveis - IRPF	34.748	12,6%	45,6%	
4	Entidades Sem Fins Lucrativos - Imunes / Isentas	26.355	9,5%	55,1%	
5	Deduções do Rendimento Tributável - IRPF	22.997	8,3%	63,4%	
6	Benefícios do Trabalhador	13.148	4,7%	68,2%	
7	Medicamentos, Produtos Farmacêuticos e Equipamentos Médicos	12.408	4,5%	72,6%	
8	Desenvolvimento Regional	11.091	4,0%	76,6%	
9	Poupança e Títulos de Crédito - Setor Imobiliário e do Agronegócio	8.506	3,1%	79,7%	
10	Desoneração da Folha de Salários	7.490	2,7%	82,4%	
11	Informática e Automação	7.145	2,6%	85,0%	
12	Setor Automotivo	6.111	2,2%	87,2%	
13	Pesquisas Científicas e Inovação Tecnológica	5.836	2,1%	89,3%	
14	Embarcações e Aeronaves	4.867	1,8%	91,1%	
15	Outros (43 gastos tributários)	24.706	8,9%	100,0%	
	Total	276.833	100,0%		

Fonte: Receita Federal do Brasil.

Com relação aos benefícios financeiros e creditícios, em 2021, foram beneficiados 44 fundos ou programas, dos quais oito representam cerca de 95,2% do total. Os maiores montantes foram realizados pelo Fies, seguido pelo Fundo da Marinha Mercante, conforme detalhado a seguir:

Principais fundos e programas beneficiados

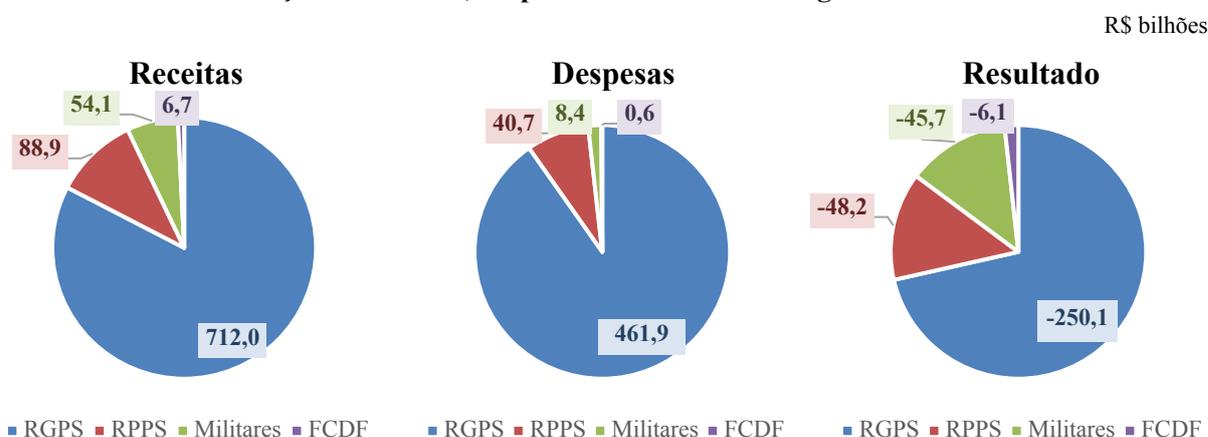
Fundo ou Programa	Benefícios	% s/total	% acum.	R\$ milhares	
				Segmento	
Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - Fies	14.993.891	28,5%	28,5%	Social	
Fundo da Marinha Mercante - FMM	8.386.532	15,9%	44,4%	Produtivo	
Fundos Constitucionais de Financiamento - FNE, FNO e FCO	8.360.593	15,9%	60,3%	Produtivo	
Fundo de Compensação das Variações Salariais - FCVS	7.683.216	14,6%	74,9%	Social	
Subvenção a Consumidores de Energia Elétrica da Subclasse Baixa Renda	3.636.379	6,9%	81,8%	Social	
Pronaf - Equalização	2.701.122	5,1%	87,0%	Agropecuário	
Operações de Investimento Rural e Agroindustrial	2.339.273	4,4%	91,4%	Agropecuário	
Empréstimos da União ao BNDES	1.995.542	3,8%	95,2%	Produtivo	
Demais	2.514.729	4,8%	100,0%		
Total	52.611.277				

Fonte: Secap.

O Tribunal analisou o resultado financeiro dos regimes de previdência pública em virtude da magnitude de sua influência no resultado primário da União. Os regimes previdenciários públicos federais em conjunto (Regime Geral de Previdência Social – RGPS, Regime Próprio de Previdência Social – RPPS e o regime dos militares) tiveram déficit de R\$ 350,05 bilhões em 2021. Em valores atualizados pelo IPCA, o déficit era de R\$ 138,6 bilhões em 2011 e aumentou a uma taxa média de 14,5% ao ano até alcançar um déficit de R\$ 399,5 bilhões em 2020.

Em 2021, 53,4% das despesas primárias do governo central destinaram-se aos regimes públicos de previdência (R\$ 767,8 bilhões de um total de R\$ 1.441,8 bilhões). Destaca-se o RGPS, que atende principalmente aos trabalhadores da iniciativa privada, com gastos de R\$ 712,0 bilhões em 2021 (déficit de R\$ 250,1 bilhões). O resultado do RPPS, voltado aos servidores civis da União e dos ex-Territórios de Amapá e Roraima, por sua vez, foi deficitário em R\$ 48,2 bilhões, enquanto os pagamentos a inativos e pensionistas militares da União geraram déficit de R\$ 45,7 bilhões e o Fundo Constitucional do Distrito Federal teve déficit de R\$ 6,1 bilhões.

Distribuição de receitas, despesas e resultado dos regimes federais em 2021



Fonte: RREO (dez/2021) e BEPS (dez/2021).

Dívida pública (item 2.4)

A mensuração da dívida pública restringe-se ao setor não financeiro e sua compilação varia de acordo com a metodologia empregada, os entes da Federação abrangidos, a perspectiva bruta ou líquida e a exclusão, ou não, de algumas empresas. A Dívida Pública Federal (DPF), em mercado, passou de R\$ 5.009,6 bilhões em 2020 para R\$ 5.613,7 bilhões em 2021. O aumento de R\$ 604,0 bilhões explica-se pelas emissões líquidas (emissões menos resgates) da Dívida Pública Mobiliária Federal interna (DPMFi), que totalizaram R\$ 154,9 bilhões, e pela apropriação de juros, no montante de R\$ 449,1 bilhões.

O prazo médio da DPF, que chegou a ser de 4,5 anos em 2016, diminuiu até chegar a 3,6 anos em 2020, encerrando 2021 em 3,8 anos. Já o percentual vincendo em doze meses, que alcançou 27,6% em 2020, recuou para 21,0% em 2021.

Indicadores da Dívida Pública Federal

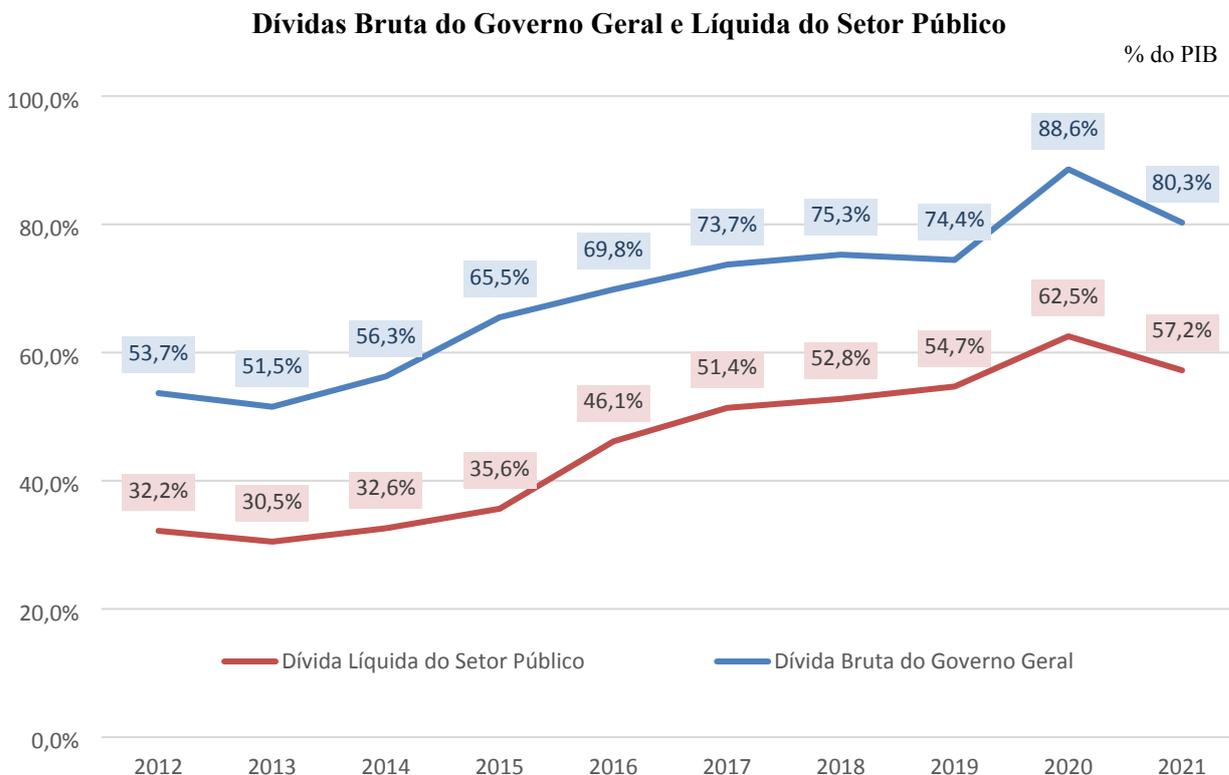
Indicadores da DPF	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Estoque (R\$ bilhões)	2.008,0	2.112,8	2.295,9	2.793,0	3.112,9	3.559,3	3.877,1	4.248,9	5.009,6	5.613,7
Prazo médio (anos)	4,0	4,2	4,4	4,6	4,5	4,3	4,1	4,0	3,6	3,8
% vincendo 12 meses	24,4	24,8	24,0	21,6	16,8	16,9	16,3	18,7	27,6	21,0
Custo médio (%) ¹	11,5	11,3	11,8	16,1	12,0	10,3	9,4	8,7	8,4	8,9

Fonte: Plano Anual de Financiamento e Relatório Mensal da Dívida Pública 12/2021/STN.

1. Custo médio do estoque acumulado em 12 meses.

A Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), que abrange os governos federal, estaduais e municipais, atingiu R\$ 6.966,9 bilhões em 2021, chegando a 80,3% do PIB (era 88,6% do PIB em

2020). Já a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) alcançou 57,2% em 2021, ante a 62,5% no ano anterior.



Fonte: Bacen.

As receitas obtidas por meio do endividamento público originam-se da emissão de títulos públicos (fontes de recursos 43 e 44) e da contratação de operações de crédito pela União (fontes de recursos 46 a 49). Em 2021, a previsão do governo era arrecadar R\$ 2.432,3 bilhões por meio da emissão de títulos públicos e contratação de operações de crédito. Contudo, ao final do exercício, foram arrecadados R\$ 2.050,6 bilhões, valor R\$ 381,7 bilhões inferior ao previsto.

O quadro seguinte demonstra, em 2021, os valores planejados para obtenção de receita por meio de endividamento e os valores arrecadados.

Arrecadação das receitas de endividamento no ano de 2021

Cod. Fonte	Fonte - Nome	R\$ bilhões	
		Prev. Atualizada	Receita realizada
43	Emissão de títulos (refinanciamento da dívida mobiliária)	1.603,52	1.652,38
44	Emissão de títulos (outras aplicações)	825,99	381,33
46	Operaç. Crédito externa (em moeda)	0,66	14,86
49	Operaç. Crédito externa (bens/serviços)	2,12	1,99
Total		2.432,29	2.050,56

Fonte: Tesouro Gerencial.

Em 2021, a Lei Orçamentária Anual autorizou despesas no montante de R\$ 1.972,3 bilhões, a serem executadas com fontes de recursos de endividamento. No decorrer do exercício, foram empenhados R\$ 1.749,9 bilhões e pagos R\$ 1.786,6 bilhões, sendo R\$ 1.723,6 de despesas do exercício e R\$ 62,9 bilhões de restos a pagar. A maior parte das receitas obtidas com o endividamento público é destinada ao pagamento da própria dívida e seus juros e encargos, somando cerca de R\$ 1.671,0 bilhões (93,5%) das receitas de endividamento aplicadas em 2021.

As outras despesas pagas com receitas de endividamento representam R\$ 115,6 bilhões (6,5% das receitas de endividamento aplicadas em 2021), dos quais R\$ 43,8 bilhões foram destinados às despesas relacionadas às medidas de enfrentamento à pandemia de Covid-19, notadamente ao Auxílio Emergencial 2021, que recebeu a quantia de R\$ 41,5 bilhões.

O valor total dos pagamentos de juros e encargos e da amortização da dívida e dos em 2021 (GNDs 2 e 6), foi de R\$ 1.962,1 bilhões, sendo que 85,2% desse valor (R\$ 1.671,0 bilhões) foram custeados com recursos da emissão de títulos e operações de crédito, como já detalhado anteriormente, e o restante (14,8% ou R\$ 291,1 bilhões) foi custeado por outras receitas.

Haja vista a autorização constitucional de desvinculação de recursos (EC 109/2021), foram destinados cerca de R\$ 166.217,1 milhões de fontes desvinculadas para o pagamento da dívida pública federal. Além disso, foram pagos R\$ 124,4 bilhões com fontes que não possuem origem no endividamento público, mas são vinculadas ao pagamento da dívida.

Com isso, é possível verificar que os pagamentos da dívida com outras fontes superaram em R\$ 175,53 bilhões os pagamentos de outras despesas realizadas com receitas de endividamento. Portanto, na prática, não houve financiamento de outras despesas públicas com recursos da dívida em 2021. Esse financiamento da dívida por meio de fontes desvinculadas contribuiu para a preservação da reserva de liquidez e, conseqüentemente, para a mitigação dos riscos de refinanciamento da dívida pública, notadamente em momento de volatilidade dos mercados, como foi o caso de 2021.

Orçamento público (item 2.5)

A LOA 2021 estimou receitas em R\$ 4.181,0 bilhões e fixou despesas de R\$ 4.161,2 para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS).

As receitas arrecadadas somaram R\$ 4.280,2 bilhões (2,4% acima da previsão). A arrecadação de receitas correntes (R\$ 2.016,7 bilhões) ficou 21,2% acima do estimado, e de receitas de capital (R\$ 2.263,5 bilhões) ficou em 10,1% abaixo do previsto, principalmente devido às operações de crédito (53,7% acima do previsto, ou R\$ 445,0 bilhões).

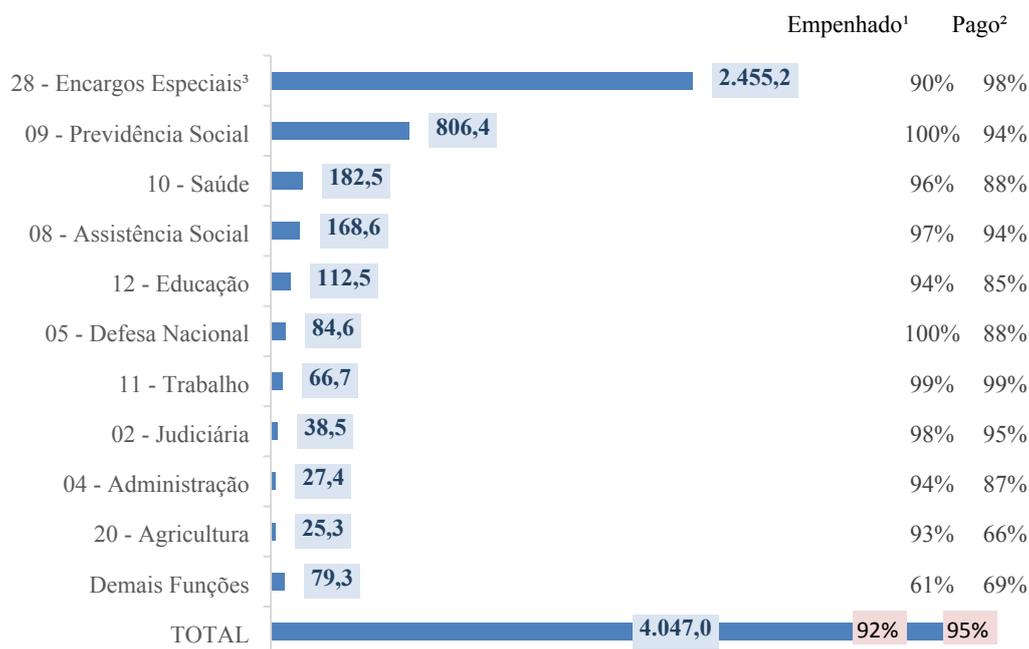
A dotação atualizada no exercício (LOA + créditos adicionais) para os OFSS foi de R\$ 4.406,5 bilhões, acréscimo de 5,9% (ou R\$ 245,3 bilhões) em relação ao fixado na LOA, dos quais foram empenhados R\$ 4.047,0 bilhões (91,8%).

Na ótica das funções de governo, 81% do valor empenhado foram destinados às funções Encargos Especiais (R\$ 2.455,2 bilhões) e Previdência Social (R\$ 806,4 bilhões), de acordo com os dados consignados no Demonstrativo de Despesas por Função (Anexo 2) do RREO/2021. A função Encargos Especiais engloba a dívida pública, as transferências constitucionais a estados e municípios e a cobertura de resultados negativos do Banco Central.

Na função Previdência Social, foram registrados gastos com benefícios previdenciários do regime geral de previdência social (RGPS), aposentadorias e pensões de servidores civis da União, pensões dos militares das Forças Armadas, benefícios previdenciários dos ex-Territórios do Amapá e de Roraima e antigo Estado da Guanabara, além de despesas previdenciárias decorrentes da organização e manutenção da segurança pública do Distrito Federal por meio do FCDF. As despesas com reserva e reformas dos militares das Forças Armadas, no valor de R\$ 29,53 bilhões, estão classificadas na função Defesa Nacional.

Execução da despesa por função

Valores em R\$ bilhões (empenhados)



Fonte: Tesouro Gerencial.

1. Despesa empenhada em relação à dotação atualizada (LOA + créditos adicionais).

2. Despesa paga em relação aos valores empenhados.

3. Na função 28 – Encargos Especiais está incluído o empenho de R\$ 1,3 trilhão na ação 0365 - Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna.

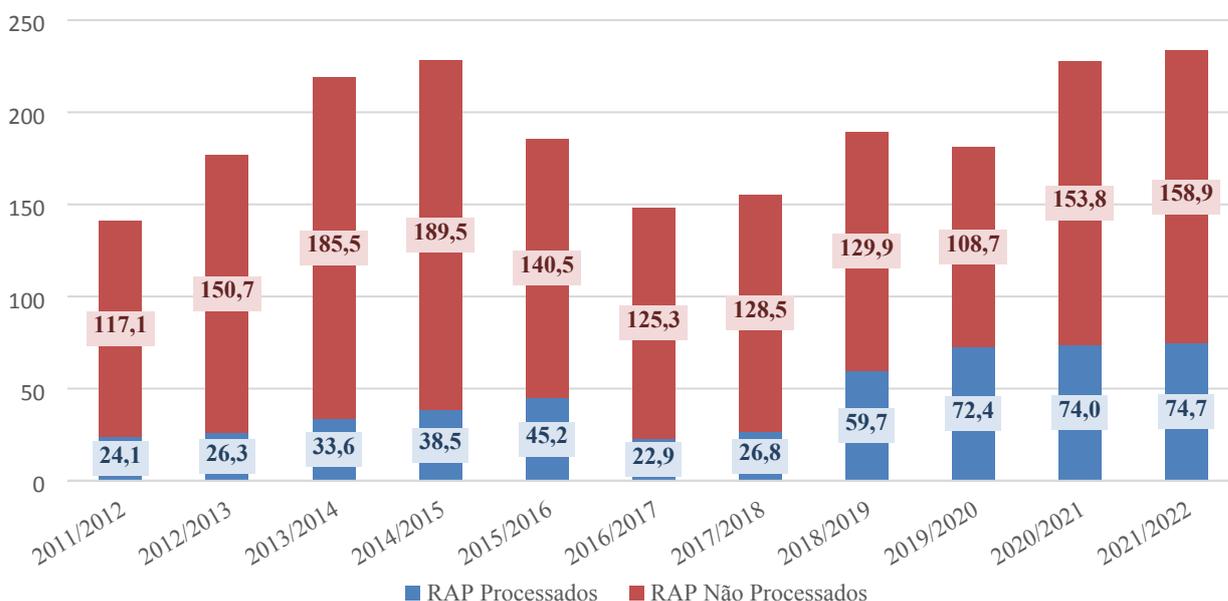
O montante de restos a pagar ao final de 2021 chegou a R\$ 233,6 bilhões, sendo 79,5% referente a despesas empenhadas em 2021 e 20,5% de valores empenhados em anos anteriores.

No encerramento de 2021, foram inscritos R\$ 15,7 bilhões em restos a pagar voltados ao enfrentamento da crise sanitária, sendo R\$ 5,69 bilhões para o Auxílio Emergencial às Pessoas em Situação de Vulnerabilidade e R\$ 4,4 bilhões para Aquisição de Vacinas. Quanto aos valores inscritos ao final de 2020) em ações voltadas para o combate à pandemia (R\$ 16,1 bilhões), R\$ 9,8 bilhões foram cancelados e R\$ 5,2 pagos, restando R\$ 1,1 bilhão.

Dos R\$ 9,8 bilhões cancelados, cerca de R\$ 8,0 bilhões estão concentrados nas ações de manutenção do emprego e crédito ao setor privado, especificamente em despesas com o Bem (Ação 21C2). Esse valor expressivo de cancelamentos foi objeto de análise no âmbito do processo TC 047.592/2020-6, de relatoria do ministro Bruno Dantas. As análises identificaram que o Ministério da Economia havia cancelado, nos meses de março e abril de 2021, cerca de R\$ 6,35 bilhões de restos a pagar da Ação 21C2, sob a justificativa de que houve erro no levantamento dos passivos do Bem ao final do exercício financeiro de 2020. O referido processo se encontra pendente de apreciação pelo Plenário do TCU.

Estoque de restos a pagar

R\$ bilhões



Fontes: Siafi e Tesouro Gerencial.

Resultados da atuação governamental (Capítulo 3)
Indicadores de desenvolvimento econômico e social (item 3.1)

Com a finalidade de contextualizar a situação do Brasil no cenário internacional em termos de desenvolvimento econômico e social, analisou-se a posição do País no Índice Global de Competitividade do International Institute for Management Development (IMD), em que são comparados 64 países baseado em 4 pilares (Desempenho Econômico, Eficiência do Governo, Eficiência dos Negócios e Infraestrutura), cada um com 5 subfatores que, por sua vez, consolidam ao todo 334 critérios de competitividade.

O Brasil ocupou a 57ª posição em 2021, tendo ocupado as seguintes classificações nas dimensões:

Brasil no Índice de Competitividade Mundial 2021 – dimensões

Dimensões	2020	2021	Varição
Desempenho econômico: avaliação macroeconômica da economia doméstica, tendências de emprego e preços; Economia doméstica; Comércio Internacional; Investimento Estrangeiro; Emprego; Preços;	51°	56°	-5
Eficiência do governo: extensão a qual as políticas governamentais conduzem à competitividade; Finanças públicas; Política Tributária; Estrutura Institucional; Legislação Empresarial; Estrutura Social;	62°	61°	+1
Eficiência dos negócios: extensão a qual o ambiente nacional incentiva a atuação inovadora, lucrativa e responsável das empresas; Produtividade; Mercado de Trabalho; Finanças; Práticas de Gestão; Valores e Atitudes;	62°	61°	+1
Infraestrutura: extensão a qual os recursos básicos, tecnológicos, científicos e humanos satisfazem as necessidades do mercado. Infraestrutura Básica; Infraestrutura Tecnológica; Infraestrutura Científica; Saúde e Meio Ambiente; Educação	52°	53°	-1

 Fonte: *International Institute for Management Development (IMD)* e Fundação Dom Cabral.

Plano Plurianual (item 3.2)

O PPA 2020-2023 apresenta, no anexo III, os investimentos plurianuais prioritários, um rol não exaustivo definido entre os projetos de cada programa finalístico. O art. 167, § 1º da CF/1988 diz que nenhum investimento que ultrapasse um exercício financeiro pode ser iniciado sem prévia inclusão no PPA ou sem lei que autorize a inclusão. Já a Lei 13.971/2019 (Lei do PPA vigente) disciplinou a

exigência, dizendo que o referido investimento plurianual será incluído no valor global dos programas, com detalhamento específico nas leis orçamentárias.

Esse detalhamento não é suficiente para que se demonstre, com a transparência adequada, o fiel cumprimento do requisito constitucional, fazendo-se necessária a elaboração e disponibilização, em plataforma digital centralizada, de lista integral, atualizada e sistematizada dos investimentos plurianuais que se encontram contidos no valor global de cada programa finalístico, devidamente atualizado.

Análise setorial (item 3.3)

Quanto à ação setorial do governo, analisaram-se as informações de desempenho (metas e resultados intermediários), as quais demonstram o resultado das intervenções governamentais, conforme definido no plano plurianual, pois tais instrumentos destacam as realizações e os efeitos da atuação estatal para a sociedade.

Em 2021, o TCU analisou 105 metas e resultados intermediários do plano (26,6% de um total de 395), pertencentes a dezenove programas finalísticos, selecionados por critérios de materialidade e relevância. Dessa amostra, 16 (15%) apresentaram problemas de confiabilidade e 22 (21%) tiveram problemas de qualidade.

Como exemplos de problemas de qualidade, citam-se: meta e resultado intermediário não mensuráveis de forma tempestiva (programa “Conecta Brasil”); meta “052D - Estratégias e instrumentos de gestão desenvolvidos para conservação, monitoramento, recuperação, uso sustentável e repartição de benefícios da biodiversidade” (programa “Conservação e Uso da Biodiversidade”) foi considerada não específica e não mensurável, entre outros problemas.

Entre os problemas de confiabilidade, cita-se o uso de informações autodeclaratórias sem rotinas de confirmação pelo MCTI (programa “Tecnologias Aplicadas, Inovação e Desenvolvimento Sustentável”).

O esforço para assegurar a confiabilidade e a qualidade das informações não financeiras se coaduna com o princípio da transparência e com a decisão do STF acerca da necessidade de realização do censo demográfico no país. O ministro Marco Aurélio destacou que o direito à informação é constitucional e “é basilar para o Poder Público formular e implementar políticas públicas” e que o censo “permite mapear as condições socioeconômicas de cada parte do Brasil”, permitindo que os Poderes Executivo e Legislativo possam implementar os direitos fundamentais previstos na CF/1988 em cada ente federado.

Conformidade Financeira e Orçamentária (Capítulo 4)

Além de contribuir para a transparência da gestão, fornecendo informações sobre a atuação do governo federal, os exames efetuados pelo Tribunal de Contas da União visam verificar a conformidade dessa atuação com as normas regentes no âmbito das finanças públicas. Para isso, são realizadas auditorias específicas e análises da Prestação de Contas do Presidente da República, com o fim de subsidiar a emissão do parecer prévio exigido no inciso I do art. 71 da Constituição Federal.

Assim, o Tribunal avaliou a adequação da gestão no exercício de 2021 às normas que regem a execução dos orçamentos da União, em especial, à Constituição Federal, à LDO 2021, à LOA 2021 e à LRF, incluindo-se as alterações legislativas realizadas nos referidos normativos visando ao combate à pandemia.

Os principais pontos de cada tópico estão sintetizados na sequência.

Abertura de créditos adicionais (item 4.1.1.1)

Em 2021, houve abertura de créditos adicionais no montante de R\$ 861,4 bilhões, sendo 71,4% (R\$ 616,1 bilhões) referentes a remanejamento de dotação, R\$ 193,1 bilhões (22,4%) oriundos

de excesso de arrecadação e 6,2% (R\$ 53,2 bilhões) de superávit financeiro de exercício anterior. Foram abertos, via créditos extraordinários, R\$ 141,5 bilhões, destinados majoritariamente às ações de enfrentamento à pandemia de Covid-19.

Mínimos da educação, da saúde e da irrigação (itens 4.1.1.2, 4.1.1.3 e 4.1.1.7)

Em 2021, a União aplicou R\$ 76,3 bilhões em despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), cumprindo, portanto, o mínimo exigido pelo art. 212 da CF/1988, c/c os arts. 60 e 110 do ADCT, que foi de R\$ 57,0 bilhões no ano. Em virtude da reincidência na utilização de recursos vinculados à seguridade social para o custeio de ações típicas de MDE, registrou-se irregularidade e recomendação para evitar a reiteração do problema.

Quanto ao mínimo constitucional da saúde, verificou-se que, em 2021, foram aplicados (empenhados) R\$ 179,1 bilhões pela União, montante R\$ 52,0 bilhões superior ao mínimo exigido para o exercício (R\$ 127,0 bilhões). Do total, R\$ 20,4 bilhões foram executados na Ação 21C0 (enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus).

A análise concluiu pela necessidade de recomendar o uso das plataformas digitais já desenvolvidas (a exemplo da Plataforma +Brasil e do Portal Nacional de Contratações Públicas) para centralizar o registro das contratações, dispensas e outras informações referentes à efetiva aplicação dos recursos de natureza federal repassados na área da saúde, visando assegurar a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dessas despesas, assim como o monitoramento e a avaliação das políticas públicas pelos órgãos do Poder Executivo federal, em atendimento aos preceitos constitucionais e legais. No exercício de 2021, 57% dos recursos federais destinados à política de saúde (R\$ 103,4 bilhões) foram aplicados pelos entes subnacionais, sem que a União utilize as plataformas digitais em funcionamento para monitorar e avaliar a eficiência alocativa desses recursos aplicados de forma descentralizada e pulverizada. Essa proporção, em geral, gira em torno de 70%, tendo reduzido em 2021 em razão da aquisição direta de vacinas para enfrentamento da Covid-19 mediante aplicação direta.

Sobre a aplicação mínima de recursos destinados à irrigação, houve empenho de R\$ 157,8 milhões em 2021. Verificou-se que 75,1% da aplicação foi na região Nordeste, atendendo ao comando constitucional que exige um mínimo de 50%).

A CF/1988 exige, ainda, que 20% sejam aplicados na região Centro-Oeste, o que não foi observado em 2021, pois nenhum valor foi empenhado nessa região, ensejando o registro de irregularidade, de três recomendações e de um alerta sobre a possibilidade de o Tribunal emitir opinião adversa em caso de descumprimento de qualquer dos mínimos constitucionais, conforme prevê o art. 14 da Resolução TCU 291/2017. Embora o mínimo de irrigação na referida região seja de baixa materialidade quantitativa frente à magnitude do orçamento fiscal da União, sob a ótica da materialidade qualitativa, não é irrelevante a sequência de atos comissivos e omissivos do Poder Executivo que resultaram na irregularidade da execução orçamentária da União, eis que representa 100% de inobservância de parte do mandamento constitucional, fato que merece atenção do Executivo para que implemente as medidas corretivas necessárias para a resolução definitiva da questão.

Emendas parlamentares individuais e de bancada estadual (item 4.1.1.4)

Em 2021, foram empenhados 97,9% do montante ajustado de execução obrigatória para as emendas individuais (a PCPR apresentou justificativa para o montante não empenhado) e 108,2% para as emendas de bancada estadual.

A execução financeira das emendas individuais alcançou 98,9% do montante exigido, enquanto nas emendas de bancadas esse percentual foi de 74,9%, sem que houvesse justificativa para a

execução financeira menor que o definido pela regra. Mesmo considerando as dificuldades operacionais do processo de execução das emendas, registrou-se impropriedade e recomendação para que haja execução dos montantes exigidos, com a apresentação sistematizada das justificativas para os impedimentos de ordem técnica.

Regra de Ouro (item 4.1.1.5)

Segundo o art. 167, inciso III, da Constituição Federal, é vedada a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. Tal princípio, comumente denominado Regra de Ouro das finanças públicas, visa a coibir o endividamento do Estado para custear despesas correntes, e deve ser observado tanto na elaboração e aprovação da LOA, com base nos valores propostos e autorizados, quanto após o encerramento do exercício, com base nos valores realizados.

Em 2021, diferentemente do que foi verificado em 2020, as operações de crédito não superaram as despesas de capital ao final do exercício.

O projeto de LOA 2021 foi encaminhado com R\$ 2.434,2 bilhões em operações de crédito estimadas e R\$ 1.980,5 bilhões em despesas de capital. A diferença (R\$ 453,7 bilhões) foi consignada como despesas condicionadas à aprovação legislativa por maioria absoluta via crédito adicional, na forma exigida pela Constituição. Na tramitação, a insuficiência foi reduzida para R\$ 434,8 bilhões na LOA 2021 aprovada. Boa parcela das despesas condicionadas foi alocada aos Benefícios Previdenciários Urbanos (R\$ 203,1 bilhões) e Rurais (R\$ 55,4 bilhões).

Durante o exercício de 2021, o Poder Executivo, com fulcro na autorização conferida pelo art. 65, §§ 6º e 7º, LDO 2021, executou as despesas anteriormente condicionadas mediante a substituição de receitas derivadas de operações de crédito por outras fontes de recursos. Assim, restou prejudicado o PLN 9/2021-CN, encaminhado ao Congresso Nacional, visando à autorização excepcional para abertura de crédito suplementar, a ser aprovado por maioria absoluta. Isso porque não houve necessidade de realização de operações de crédito em montante superior às despesas de capital na execução do orçamento de 2021, face a troca de fontes empreendida pelo Poder Executivo.

Ao final do exercício de 2021, verificou-se as despesas de capital executadas (R\$ 1.832,3 bilhões) superaram as operações de crédito realizadas (R\$ 1.754,2 bilhões), resultando em cumprimento da Regra de Ouro com margem de R\$ 78,2 bilhões. Registre-se que no exercício de 2021, as ECs 109 e 113, ambas de 2021, permitiram a exclusão do cômputo da Regra de Ouro algumas despesas primárias destinadas ao combate à pandemia e a seus efeitos. Nesse rumo, ainda foram ressaltados cerca de R\$ 41,6 bilhões, o que enseja margem ainda maior de cumprimento da multicitada regra, R\$ 119,7 bilhões, ao final de 2021.

Orçamento de Investimento das Empresas Estatais (item 4.1.1.6)

A execução das despesas constantes do orçamento de investimento das empresas estatais (OI) respeitou os limites globais de dotação, autorizados por fonte e por ação orçamentária em 2021.

Analisou-se, a partir de informações do Programa de Dispêndios Globais (PDG) enviadas pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, se houve empresas que utilizaram aporte de capital para pagamento de despesa corrente. De acordo com as rubricas do PDG, identificou-se que 24 empresas tiveram déficit corrente, sendo que em seis delas o déficit foi maior que o caixa inicial, ou seja, não seria possível cobrir o déficit corrente com o caixa inicial.

Das empresas que apresentaram déficit corrente ao final de 2021, apenas a Companhia Docas do Rio Grande do Norte recebeu aporte de capital do Tesouro Nacional, no valor R\$ 59,9

milhões. Contudo, não foram encontrados indícios de utilização do aporte de capital do Tesouro Nacional para cobrir o déficit corrente.

Destaque-se ainda que não foram examinados aspectos atinentes ao ambiente de negócios de cada empresa e que a análise se restringiu ao exercício de 2021, de modo que não foi verificado se os recursos da rubrica “disponível inicial” eram decorrentes de aportes de capital realizados em anos anteriores, o que também sinalizaria possível dependência.

Em decorrência de decisões do TCU, houve a edição do Decreto 10.690, de 29/4/2021, com a finalidade de regulamentar o processo de transição entre empresas estatais federais dependentes e não dependentes.

Considerando que o aumento de capital em empresas estatais não dependentes é exceção expressamente prevista na Constituição para fins de Teto de Gastos, é necessária a vigilância permanente dos órgãos de controle para que esse normativo não seja utilizado para desvirtuar o sentido da regra, o que permitiria aumento de despesa pública por meio de uso artificial de empresas públicas como forma de burlar indevidamente as restrições fiscais e orçamentárias vigentes.

Teto de Gastos (item 4.1.1.8)

A Emenda Constitucional (EC) 95/2016 instituiu o Novo Regime Fiscal (NRF), com vigência por vinte anos, fixando limites individualizados para as despesas primárias dos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União, do Conselho Nacional do Ministério Público e da Defensoria Pública da União.

No exercício de 2021, a metodologia de correção do Teto de Gastos foi alterada pela EC 113, resultando em majoração do limite de despesas primárias ainda naquele exercício. Ademais, essa mesma alteração constitucional estabeleceu que a majoração do espaço fiscal em 2021 fosse limitada a R\$ 15 bilhões e se destinasse exclusivamente ao atendimento de despesas de vacinação contra a covid-19 ou relacionadas a ações emergenciais e temporárias de caráter socioeconômico. Nesse rumo, foram autorizados R\$ 14,9 bilhões, em consonância com o disposto na EC 113/2021.

Para além da novel alteração da Carta Magna, em 2021, todos os órgãos cumpriram o Teto de Gastos. Houve ainda, em termos globais, folga em R\$ 27,5 bilhões sob a perspectiva financeira, mesmo em um exercício em que foram direcionados R\$ 145,6 bilhões de despesas voltadas ao combate à pandemia, fato explicado pela abertura de créditos extraordinários, não computados no Teto de Gastos.

Cumprimento das metas fiscais (itens 4.1.2.1 e 4.1.2.2)

A meta fiscal de resultado primário fixada pela LDO 2021 (Lei 14.116/2020) foi de déficit primário para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) no valor de R\$ 247,1 bilhões, que representou – 3,16% do PIB projetado à época. Com efeito, na LOA 2021 foram estimadas receitas primárias (líquidas de receitas por repartição de receitas) de R\$ 1.302,3 bilhões e despesas primárias de R\$ 1.549,4 bilhões.

Além disso, por meio de modificações na LDO 2021, estabeleceu-se que não seriam contabilizados na meta de resultado primário os créditos extraordinários alocados para as seguintes despesas: i) ações e serviços públicos de saúde, nos termos da Lei Complementar 141/2012, desde que identificadas em categoria de programação específica de enfrentamento à pandemia; ii) Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe); e iii) Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e Renda (BEm). Complementarmente, a EC 113/2021 ainda excluiu da meta de resultado primário de 2021 despesas com o auxílio emergencial até o limite de R\$ 44,0 bilhões.

Encerrado o exercício de 2021 e sem considerar quaisquer exclusões/deduções permitidas pela legislação, verificou-se que o Governo Federal atingiu déficit primário de R\$ 32,8 bilhões, composto de déficit do Governo Central de R\$ 35,9 bilhões e de superávit das empresas estatais federais de R\$ 3,0 bilhões. Já os entes subnacionais obtiveram superávit primário de R\$ 97,6 bilhões, comparado à projeção de superávit de R\$ 200 milhões, o que corresponde a um resultado R\$ 97,4 bilhões acima do projetado.

Receita corrente líquida e despesas com pessoal (itens 4.1.2.3 e 4.1.2.4)

Em relação a 2020, a Receita Corrente Bruta de 2021 apresentou acréscimo nominal de R\$ 472 bilhões, ou seja, cerca de 31%, ao passo que as deduções aumentaram cerca de R\$ 62 bilhões ou 7%. A Receita Corrente Líquida, assim, aumentou R\$ 411 bilhões, ou 63%, em relação a 2020. Atribui-se o aumento nominal da RCL, de 2020 para 2021, aos acréscimos de R\$ 194 bilhões na receita tributária, R\$ 176 bilhões na receita de contribuições e R\$ 79 bilhões na receita patrimonial, resultantes, principalmente, da retomada da atividade econômica pós-pandemia de Covid-19.

Ademais, verificou-se um crescimento nominal das deduções de apenas 7% em face do encerramento das transferências da União para estados, Distrito Federal e municípios, visando ao enfrentamento da crise sanitária provocada pela pandemia e à mitigação de seus efeitos. No conjunto, as transferências a estados, DF e municípios deduzidas no cálculo da RCL diminuíram R\$ 12 bilhões (3% em relação ao ano anterior).

Com relação aos limites de despesas com pessoal, verificou-se que, em 2021, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e o Ministério Público, quando analisados de maneira consolidada, observaram os limites estabelecidos pelos arts. 19, 20 e 22 da LRF, quais sejam: máximo (50% da RCL) e prudencial (95% do limite máximo ou 47,5% da RCL), respectivamente.

De forma segregada, na apuração referente ao 1º quadrimestre de 2021, o Ministério Público da União ultrapassou o limite legal previsto na art. 20, inciso I, alínea “d”, da LRF – no aludido período, a despesa líquida com pessoal executada pelo MPU alcançou 0,607% da RCL, face o limite máximo de 0,6% estipulado pelo art. 20 da LRF. Nos 2º e 3º quadrimestres, por sua vez, não houve violação aos limites da LRF.

A despeito de o MPU, no 1º quadrimestre de 2021, ter excedido o limite máximo fixado pela LRF, não incidiram as medidas ou vedações previstas nesse mesmo diploma normativo, uma vez que o art. 15, *caput* e § 3º, da Lei Complementar 178/2021, suspendeu a aplicabilidade das sanções, em caso de extrapolação dos limites de despesa com pessoal no exercício de 2021.

Dívida consolidada líquida, operações de crédito e garantias e contragarantias (itens 4.1.2.5 a 4.1.2.7)

Em 2020, primeiro ano da pandemia de Covid-19, a Dívida Consolidada cresceu 12,26% enquanto a Dívida Consolidada Líquida (DCL) cresceu significativos 26,86% naquele exercício, haja vista que as deduções da DCL (ativos) ao invés de terem crescido, diminuíram. Já em 2021, esta situação se inverteu, pois a DCL cresceu 6,42%, devido, principalmente, ao reforço das disponibilidades de caixa, enquanto a Dívida Consolidada expandiu 9,37%.

A relação DCL/RCL saiu de 697,4% em 2020, para 455,39% ao final de 2021. Apesar de haver previsão constitucional para que o Senado Federal estabeleça um limite para a dívida consolidada, tal limite nunca foi efetivamente definido. Em 2000, o Presidente da República propôs o limite de 350% (DCL/RCL), mas o Projeto de Resolução do Senado não foi apreciado.

Em relação à Dívida Mobiliária (DM), também houve significativa melhora no indicador DM/RCL, que saiu de 1.059,86% ao final de 2020 para 715,46% ao final de 2021, evolução decorrente da retomada da arrecadação. Ressalte-se que, ao final de 2019, o índice estava próximo do limite de 650% proposto no ano 2000, pois a relação àquela época havia recuado para 678,66%.

Os limites e condições para a contratação de operações de crédito e concessão de garantias pela União foram estabelecidos em 60% da RCL pela Resolução do Senado Federal 48/2017. As operações de crédito contratadas em 2021 totalizaram R\$ 390 bilhões, 36,66% da RCL, abaixo, portanto, do limite estabelecido pelo Senado.

As garantias concedidas pela União totalizaram R\$ 338 bilhões, crescimento de 1,38 % em relação a 2020. Todavia, verificou-se expressiva redução em relação à RCL, passando de 51,08% em 2020, para 31,77%, notadamente em razão da significativa elevação no montante da Receita Corrente Líquida, o que evidencia cumprimento do limite estabelecido pelo Senado Federal e do limite de 54% para o alerta desta Corte de Contas.

Disponibilidade de caixa e inscrição em restos a pagar (itens 4.1.2.8 e 4.1.2.8.1)

Em 2020, a disponibilidade líquida antes da inscrição dos restos a pagar não processados do exercício (RPNP) era de R\$ 1.701,5 bilhões, tendo sido inscritos R\$ 120,3 bilhões em RPNP, restando, portanto, suficiência de R\$ 1.581,2 bilhões, o que aponta, em termos consolidados, para o cumprimento da regra do art. 42 da LRF.

Renúncias de receitas tributárias (item 4.1.2.9)

O Tribunal avaliou também a conformidade da instituição de renúncias tributárias em 2021 com relação ao disposto nos arts. 150, § 6º, da Constituição Federal, 113 do ADCT, 14 da LRF, 125 a 129 e 137 da LDO 2021. Foram instituídas em 2020 26 desonerações tributárias (por meio de vinte atos normativos), no montante estimado de R\$ 4,8 bilhões.

Verificou-se que em três leis e em uma portaria do Ministério da Economia, não foram atendidos os comandos do art. 14 da LRF. Em três leis e em duas medidas provisórias (MPs), não foram atendidas as exigências da LDO 2021. Por fim, na Lei 14.126/2021, não se cumpriu o art. 113 do ADCT.

Nas Leis 14.126/2021 e 14.288/2021, houve a sanção em projetos que concederam ou prorrogaram incentivos fiscais sem que houvesse a demonstração do cumprimento dos requisitos exigidos. Já a Lei 14.288/2021, que prorrogou o prazo do benefício de desoneração da folha de salários, destacam-se a elevada materialidade (R\$ 8,6 bilhões em 2022 e 9,5 bilhões em 2023) e o fato de a sanção ter ocorrido em desacordo com os pareceres das áreas técnica e jurídica do Ministério da Economia, contrários à renovação da renúncia.

Em razão disso, registra-se uma irregularidade e um alerta relacionado à reincidência da prática de concessão ou prorrogação de renúncias sem o atendimento dos critérios legais necessários.

Despesas obrigatórias de caráter continuado (item 4.1.2.10)

A LRF define despesa obrigatória de caráter continuado (DOCC) como despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

Em vista da fragilidade dos mecanismos de governança e gestão da geração de DOCCs no âmbito federal, o Acórdão 333/2022-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues, determinou, no item 9.1, que o Ministério da Economia e a Casa Civil elaborem plano de ação com medidas normativas e gerenciais com a finalidade de viabilizar a elaboração de um demonstrativo consolidado de DOCCs.

A análise dos processos de criação de DOCCs em 2021 está sendo realizada no TC 043.192/2021-1, que se encontra em andamento. Até o momento, não foram identificados descumprimentos dos requisitos fiscais aplicáveis.

Ações de recuperação de créditos (item 4.1.2.11)

Um dos aspectos importantes da gestão fiscal da receita evidenciados na Prestação de Contas do Presidente da República é o conjunto de ações voltadas à recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, em observância ao art. 58 da LRF. Registrou-se, em 2020, o montante de R\$ 4.673,9 bilhões em créditos com potencial recebimento (53,8% do Produto Interno Bruto do ano), montante 5,2% menor em relação a 2020. São R\$ 2.764,5 bilhões inscritos em Dívida Ativa, sendo R\$ 1.707,4 bilhões com exigibilidade suspensa no âmbito de processos administrativos ou judiciais e R\$ 202,0 bilhões com exigibilidade suspensa em razão de parcelamento nas respectivas esferas.

A razão consolidada da arrecadação em função do estoque da Dívida Ativa foi de 0,99% em 2021, superior à média simples dos últimos quatro exercícios (0,86%). Esse índice é usado para avaliar o desempenho da macrogestão na recuperação de créditos, mas isoladamente não traduz o desempenho dos setores envolvidos na arrecadação, em virtude das peculiaridades que relativizam a capacidade ou autonomia dos órgãos.

Quanto ao grau de recuperabilidade dos créditos inscritos em Dívida Ativa da União na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), que totalizam R\$ 2.666,5 bilhões, 10,4% estão na classe (*rating*) “a – alta perspectiva de recuperação”; 25,0% na classe “b – média perspectiva de recuperação”; 13,6% na classe “c – baixa perspectiva de recuperação”; e 51,0% na classe “d – créditos considerados irrecuperáveis”.

Metas e prioridades LDO (item 4.1.3)

Conforme disposto na Constituição Federal, a LDO deve compreender as metas e prioridades da administração pública federal para o exercício de sua vigência. O art. 4º da LDO 2021 estabeleceu um rol de metas e prioridades da administração pública federal para 2021, dentre as quais estão a agenda para a primeira infância, as despesas do Programa Casa Verde e Amarela voltadas a Municípios de até 50.000 habitantes, quatro programas emergenciais de enfrentamento da pandemia de Covid-19 e investimentos plurianuais. O estabelecimento de prioridades específicas na LDO 2021 representa um avanço, já que em exercícios anteriores, por vezes, a LDO apenas fazia uma remissão às prioridades definidas no PPA, ou mesmo não previa prioridades.

Contudo, o rol fixado na LDO 2021 contém apenas prioridades específicas para a administração pública federal, sem previsão de metas operacionais para 2021, que teriam o papel de balizar a elaboração do orçamento pela indução de bens e serviços a serem efetivamente entregues por meio das alocações. O texto da LDO 2021 aprovado pelo Congresso Nacional dispunha de um Anexo VIII, de Metas e Prioridades, com metas de bens e serviços a serem entregues no exercício de 2021. No entanto, referido anexo foi vetado integralmente pelo Presidente da República (os vetos ocorrem desde 2015).

Além dessa lacuna, a alteração promovida pela Lei 14.143/2021 suprimiu do rol de prioridades as despesas necessárias ao “funcionamento dos órgãos e das entidades”, em descompasso com a lógica das diretrizes de política fiscal e respectivas metas, as quais devem ser consistentes com as premissas e os objetivos da política econômica nacional, com vistas a assegurar a trajetória sustentável da dívida pública.

As prioridades dispostas na LDO 2021 não foram uniformemente preconizadas na execução do orçamento. Os investimentos plurianuais prioritários e os programas emergenciais vigentes em 2021 tiveram substancial dotação e alto percentual de execução, enquanto o Programa Casa Verde e Amarela para municípios de até 50.000 habitantes foi retomado com dotação

substancialmente inferior à de exercícios pretéritos. Por sua vez, a agenda transversal da primeira infância estava em fase de implantação.

Devido ao não estabelecimento de metas operacionais na LDO 2021, registrou-se uma impropriedade sobre a insuficiências dessas informações e uma recomendação para que o Poder Executivo realize aperfeiçoamento desse requisito.

Execução de Despesas Decorrentes de Emendas de Relator-Geral do Orçamento (item 4.2.1)

O relatório final do PLOA 2021 foi apresentado na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) com R\$ 3,03 bilhões em emendas do relator-geral (RP 9). Na sequência, o relator-geral apresentou complementação de voto ao relatório final, com ajustes nas programações orçamentárias. Ao todo, as programações orçamentárias que resultaram de emendas de relator-geral somaram R\$ 29,03 bilhões no PLOA 2021.

Para obter espaço orçamentário para esse volume de emendas RP 9, foram propostos cancelamentos de despesas da ordem de R\$ 26,47 bilhões, sendo **R\$ 26,01 bilhões referentes a despesas obrigatórias (RP 1)** e R\$ 457 milhões relativos a despesas discricionárias (RP 2).

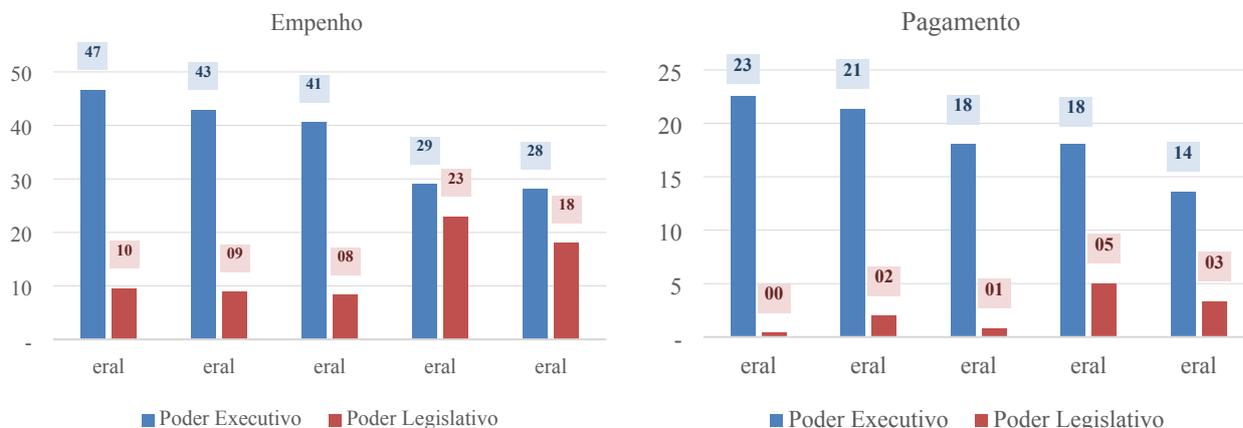
O Poder Executivo vetou R\$ 19,77 bilhões em dispêndios discricionários (RP 2), emendas do relator-geral (RP 9) e emendas de comissões (RP 8). Além disso, R\$ 9,29 bilhões em despesas discricionárias foram posteriormente bloqueadas, quando da edição do decreto de programação financeira. A Lei 14.167/2021, de iniciativa do Poder Executivo, restaurou R\$ 19,77 bilhões em despesas obrigatórias. Entretanto, não houve recomposição de R\$ 7,4 bilhões em despesas obrigatórias referentes ao abono salarial anual que constavam do PLOA 2021 e foram cancelados no contexto da sistemática do RP9.

Ao longo do exercício, as emendas de relator-geral contaram com dotação inicial de R\$ 18,53 bilhões, atualizados para R\$ 16,86 bilhões. Foram empenhados 16,72 bilhões, com execução financeira global de 38% no próprio exercício (R\$ 6,39 bilhões). Na execução orçamentária das emendas de relator-geral, 45% foram destinados a despesas de custeio e 55% a investimentos. A execução financeira das despesas de custeio foi de 77%, enquanto nos investimentos o índice foi muito baixo, não chegou a 7%, o que resultou em alto índice de inscrição em restos a pagar (93,35%).

As emendas RP 9 foram alocadas, em maior concentração, nas funções Saúde (R\$ 7,7 bilhões), Urbanismo (R\$ 5,9 bilhões), Agricultura (R\$ 1 bilhão) e Educação (R\$ 523 milhões). Aos municípios foram destinados R\$ 79% das emendas RP9 (R\$ 13,2 bilhões), R\$ 1,3 bilhão aos estados e ao Distrito Federal (8,1%), sendo a aplicação direta pela União R\$ 1,92 bilhão. (11,53%).

A série histórica dos últimos 5 anos evidencia maior participação do Poder Legislativo na decisão do quanto alocar em investimentos.

Decisão sobre alocação em investimentos e sua execução financeira no período 2017-2021

 R\$ bilhões ¹


Fonte: Siop.

¹ Valores atualizados pelo IPCA até dez/2021.

Poder Executivo: RP 1, RP 2 e RP 3. Poder Legislativo: RP 6, RP 7, RP 8 e RP 9.

Nota-se redução gradual, mas constante, dos investimentos no período, passando de R\$ 56,12 bilhões em 2017 para R\$ 46,13 bilhões em 2021, em termos reais. Chama atenção a baixa execução financeira dos investimentos definidos por meio de emendas parlamentares, cujas escolhas nem sempre são garantidas dos fundamentos do planejamento governamental.

A partir da sistemática adotada para as emendas RP 9, em 2020, tem-se aumentado o risco de incompatibilidade do planejamento governamental, especialmente em razão da insuficiência de programações orçamentárias em valores necessários e suficientes para a União honrar suas obrigações, tendo em vista a legislação que norteia as políticas públicas aprovadas pelo próprio Congresso Nacional.

Os Estados de Alagoas (229%), Minas Gerais (167%), Acre (148%) e Pará (134%) foram os que apresentaram maiores altas na distribuição das emendas de relator-geral quando comparados com a distribuição dos recursos alocados por essa via em 2020. Distrito Federal (-96%), Amazonas e Tocantins (-20%), Amapá (-13%) e Piauí (-10%) se sobressaíram com as maiores reduções no referido período. As Regiões Sudeste e Nordeste apresentaram os maiores incrementos em relação ao exercício anterior, com aumento de 68% e 38,4%, respectivamente.

Os Municípios de Arapiraca (AL), São Félix do Xingu (PA), Campina Grande (PB) e São Gonçalo (RJ) receberam, ao todo, R\$ 343,6 milhões, sobressaindo entre as 14 cidades que receberam parcelas superiores a 50 milhões, no valor global de R\$ 994,7 milhões. Os repasses a esses 4 municípios despontaram no *ranking* das cidades que obtiveram aumentos expressivos – que variaram de 737% a 5.237% – na destinação das emendas RP 9 em relação ao que receberam no ano anterior.

Essa variação tão elevada e concentrada em algumas cidades chama a atenção, seja porque boa parte das emendas RP 9 foi destinada à saúde e à assistência social, políticas públicas que se sujeitam a um regime jurídico-constitucional que exige critérios objetivos de escolha dos destinatários e repasse de recursos do orçamento da União, seja porque a **inclusão de novas programações** por emendas de relator-geral tem como origem a supressão de programações essenciais para a União honrar despesas obrigatórias (R\$ 7,4 bilhões) e de despesas discricionárias que abrangem, em alguns casos, as relacionadas com a conservação do patrimônio público priorizadas pelo art. 45 da LRF, cujas programações também foram objeto de supressão na tramitação do PLOA e por ocasião do veto presidencial.

Além desses aspectos, a falta de critérios de equidade na distribuição de emendas entre os parlamentares tem o potencial de afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais, o que requer atenção e cuidado específicos.

A sistemática adotada, em 2021, para alocação de recursos da União por meio de emendas RP 9, especialmente no que diz respeito à possibilidade de **incluir novas programações** inaugurada pela Resolução 2/2021-CN (que incluiu o inciso IV do art. 53 da Resolução 1/2006-CN), não se demonstra guardada da amplitude jurídico-constitucional que rege as ações e serviços públicos de saúde que integram o SUS e as ações da assistência social.

Contudo, a constitucionalidade material da Resolução 2/2021-CN será apreciada em sede da ADPF 854, conforme consignado na decisão da Ministra Rosa Weber de 8/4/2022, que reconheceu a existência de vínculo de conexão entre o conteúdo do Ato Conjunto 1/2021 e da Resolução em comento.

Tramitação e Sanção da Lei Orçamentária de 2021 (item 4.2.2)

No âmbito do processo TC 012.649/2021-0, processo pendente de apreciação pelo Plenário, foram identificados problemas na LOA 2021 relacionados à insuficiência de dotação orçamentária do abono salarial, decorrente da sistemática de operacionalização da previsão e do pagamento do benefício, considerando o ano-base trabalhado.

Observou-se ainda, na tramitação do PLOA, a supressão de despesas obrigatórias com benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) que não foram devidamente recompostas, visto que o direito do beneficiário é assegurado pela legislação, e a previsão de dotação insuficiente pode configurar a assunção de obrigação sem respaldo em créditos orçamentários.

No mesmo sentido, despesas discricionárias foram reduzidas e realocadas em emendas de relator-geral, o que prejudica princípio fiscal de somente atender novos projetos após serem asseguradas dotações específicas e suficientes para priorizar os projetos em andamento e as despesas de conservação do patrimônio público, em especial as essenciais ao funcionamento dos órgãos e entidades.

Verificou-se também o desvirtuamento no uso da reserva de contingência em relação ao disposto na LRF, visto que a previsão de recursos de natureza financeira não atende aos passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

Reflexos Fiscais das Medidas de Enfrentamento à Pandemia de Covid-19 (item 4.2.3)

Em 2021, dando continuidade às ações iniciadas em 2020, o TCU realizou acompanhamento dos principais impactos da pandemia de Covid-19 sobre as finanças federais (TC 016.873/2020-3, de relatoria do ministro Bruno Dantas). A referida análise levou em conta as principais alterações das normas de direito financeiro, bem como foram realizados levantamentos sobre os impactos da pandemia sobre as receitas, despesas e dívida pública. O exame empreendido e exposto neste relatório não constitui resumo ou consolidação de todos os trabalhos executados pelo TCU no âmbito do Programa especial de atuação no enfrentamento à crise da Covid-19.

Nos levantamentos realizados, verificou-se que, em 2021, a União havia destinado cerca de R\$ 145,6 bilhões de dotações orçamentárias para o combate à pandemia causada pela Covid-19, dos quais R\$ 139,9 bilhões decorreram da abertura ou reabertura de créditos extraordinários.

No que se refere às alterações nas normas do Direito Financeiro, destacam-se a promulgação da Emenda Constitucional (EC) 109/2021, que, entre outros possibilitou a abertura de créditos extraordinários visando ao custeio do Programa Auxílio Emergencial, até o limite de R\$ 44

bilhões, independentemente da observância dos requisitos constitucionais da imprevisibilidade e urgência, bem como ressaltou essas despesas do Teto de Gastos e do cômputo da meta de resultado primário estabelecida pela LDO 2021.

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

No que tange às alterações na legislação infraconstitucional, destaca-se a alteração na LDO 2021, em face da edição da Lei 14.212/2021, permitindo que o espaço fiscal no Teto de Gastos, decorrente substituição do Programa Bolsa Família pelo Programa Auxílio Brasil, pudesse ser utilizado para quaisquer despesas primárias, tornando sem efeito as restrições estabelecidas nos Acórdãos 2.026/2020-TCU-Plenário, 1.532/2021-TCU-Plenário e 1.931/2021-TCU-Plenário. O resultado prático dessa medida foi a ampliação da capacidade de realização de despesas primárias no exercício de 2021, no valor estimado de R\$ 9,4 bilhões.

As despesas mais significativas em termos monetários em 2021, alocados ao combate à pandemia e a seus efeitos foram as seguintes: R\$ 67,4 bilhões destinados ao Programa Auxílio Emergencial; R\$ 56,7 bilhões, às ações na área de saúde; R\$ 10 bilhões, ao Benefício Emergencial de Manutenção de Emprego e da Renda (BEm); R\$ 5,0 bilhões, ao Pronampe; e R\$ 3,5 bilhões, à garantia de acesso à internet, com fins educacionais, a alunos e a professores da educação básica (Lei 14.172/2021).

Dos valores autorizados, foram empenhados R\$ 130,8 bilhões e pagos R\$ 116,2 bilhões, valor que se soma aos pagamentos da ordem de R\$ 5,2 bilhões de restos a pagar, derivados de despesas empenhadas em 2020. Assim, os pagamentos de despesas relacionadas ao combate à pandemia e a seus efeitos totalizaram R\$ 121,4 bilhões em 2021.

Todavia, nem todo o valor de R\$ 121,4 bilhões pago em 2021 foi, de fato, aplicado pelo ente federal. Desse montante, cerca de R\$ 17,4 bilhões foram transferidos aos entes subnacionais, aos quais cabe a efetiva aplicação do recurso público.

Sobre os valores repassados aos entes subnacionais, convém destacar as significativas limitações incidentes sobre o controle da aplicação dos recursos federais por parte desta Corte de Contas. Os sistemas estruturantes da União não possuem completa integração com os sistemas que registram a execução orçamentária e financeira no âmbito dos entes subnacionais.

No que tange às despesas empenhadas, mas não pagas no mesmo exercício, é possível verificar que em 2020 houve a inscrição de R\$ 16,13 bilhões de restos a pagar. Desse montante, foram cancelados R\$ 9,76 bilhões e pagos R\$ 5,23 bilhões, em 2021. Cerca de 76% desses cancelamentos (R\$ 8,0 bilhões) estão concentrados nas ações de manutenção do emprego e crédito ao setor privado, especificamente em despesas com o BEm.

No que se refere às despesas empenhadas em 2021, foram inscritos em restos a pagar R\$ 14,6 bilhões (processados e não processados). A esse valor ainda se somam despesas da ordem de R\$ 1,1 bilhão reinscritas em restos a pagar, derivadas de despesas empenhadas em 2020, mas pendentes de pagamento até o final de 2021. Dessa maneira, o total de restos a pagar no início de 2022 alcançou R\$ 15,7 bilhões, referentes a despesas destinadas ao combate à pandemia e a seus efeitos.

Auditoria do Balanço Geral da União (Capítulo 5)

A auditoria do Balanço Geral da União referente ao exercício de 2021 teve o intuito de verificar se as demonstrações consolidadas da União refletem, em todos os aspectos relevantes, a situação patrimonial e os resultados financeiro, patrimonial e orçamentário da União em 31/12/2021.

A auditoria foi conduzida de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), aprovadas pela Portaria-TCU nº 280, de 2010, que são consistentes com os Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público (ISSAI 100) e com os Princípios de Auditoria Financeira (ISSAI 200) das Normas Internacionais emitidas pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai).

Foram identificadas distorções de valor e de classificação contábil, cujos efeitos nas demonstrações contábeis são relevantes, tomados individualmente ou em conjunto, mas não generalizados. Essas distorções constituem a Base para a opinião com ressalva.

Distorções de valor:

- R\$ 100,564 bilhões de provisão para pagamento de benefícios previdenciários reconhecida a maior, tornando superavaliados o saldo da conta Provisões e o Passivo Exigível e subavaliando o Resultado Patrimonial do período em 16,28% (itens 5.2.1.1 e 5.2.1.6 do Relatório das Contas de Governo);
- R\$ 24,525 bilhões de provisão para pagamento de benefícios previdenciários reconhecida a menor, tornando subavaliados o saldo da conta Provisões e o Passivo Exigível e superavaliando o Resultado Patrimonial do período em 3,97% (itens 5.2.1.2, 5.2.1.3, 5.2.1.4 e 5.2.1.5 do Relatório das Contas de Governo);
- R\$ 6,231 bilhões de medicamentos e insumos estratégicos distribuídos, mas não baixados do estoque, tornando superavaliado o saldo da conta em 16,41% (item 5.2.1.7 do Relatório das Contas de Governo);
- R\$ 5,472 bilhões de créditos da Dívida Ativa Tributária extintos, porém mantidos no ativo não circulante, tornando superavaliado o saldo da conta Dívida Ativa em 0,44% (item 5.2.1.8 do Relatório das Contas de Governo);
- Reconhecimento a maior de Ajuste para Perdas relativo a Empréstimos da União para Estados da Federação, tornando subavaliados o Ativo Total e o Patrimônio Líquido e superavaliando o saldo da Conta Ajuste para Perdas (item 5.2.1.9 do Relatório das Contas de Governo).

Distorções de classificação, apresentação ou divulgação:

- R\$ 329,455 bilhões de créditos tributários a receber classificados em circulante e não circulante sem adequada segregação entre curto e longo prazo (item 5.2.2.1 do Relatório das Contas de Governo);
- R\$ 7,406 bilhões de classificação inadequada dos Depósitos Especiais do FAT no Balanço Patrimonial da União (item 5.2.2.2 do Relatório das Contas de Governo);
- R\$ 7,141 bilhões de variações patrimoniais aumentativas classificadas indevidamente como atualização monetária (item 5.2.2.3. do Relatório das Contas de Governo).

Assim, exceto pelas distorções descritas anteriormente, as demonstrações contábeis apresentam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira em 31

de dezembro de 2021 e a execução orçamentária da União do exercício findo nessa data, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público.

As recomendações e as ações dos órgãos e entidades da administração pública federal no sentido de cumprir as recomendações advindas da auditoria financeira do TCU têm se mostrado como importante mecanismo de aprimoramento dos registros da contabilidade pública. De forma exemplificativa, podem ser citadas a implementação de rotina automática para contabilização da remuneração das disponibilidades da conta única, bem como as melhorias que estão sendo implementadas no controle contábil das participações acionárias da União.

Monitoramento das deliberações sobre as Contas do Presidente da República de 2015 a 2019 (Capítulo 6)

No âmbito do Relatório sobre as Contas do Presidente da República, o TCU emite recomendações e alertas aos órgãos e entidades responsáveis pela conformidade na execução dos orçamentos e na gestão dos recursos públicos federais e pela confiabilidade das informações contábeis, buscando assegurar a transparência das contas públicas e a observância dos princípios que regem a Administração Pública. Nesse sentido, uma das diretrizes do Relatório sobre as Contas do exercício de 2021 foi o monitoramento das deliberações veiculadas nas Contas de 2015 a 2020.

Assim, conforme os resultados sintetizados na tabela seguinte, de um total de 74 recomendações abrangidas pelo escopo final do presente monitoramento: 29 foram consideradas implementadas, 41 em implementação e 4 não implementadas. Das 74, 39 serão novamente monitoradas no ano seguinte e 35 tiveram seu monitoramento no ano seguinte dispensado, pois foram implementadas (29), ou serão tratadas em local adequado (deliberação do Parecer Prévio 2021 ou análise específica).

Nível de atendimento das deliberações

Recomendações	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total Geral
Implementada	2	1	0	2	9	15	29
Em implementação	3	4	1	1	10	22	41
Não implementada	0	0	0	0	1	3	4
Não aplicável	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	5	5	1	3	20	40	74

Fonte: elaboração própria.

Em que pesem as quatro recomendações não implementadas, o desempenho apurado em face do presente monitoramento revela que os órgãos e entidades do Poder Executivo federal estão envidando esforços para implementar as medidas sugeridas pelo TCU por ocasião do Parecer Prévio. Com efeito, quase todas as recomendações e alertas proferidos por esta Corte de Contas ensejaram a adoção de ações preventivas, corretivas ou de aprimoramento da gestão, com o propósito de evitar irregularidades, sanar distorções e impropriedades e aperfeiçoar procedimentos que assegurem a conformidade na execução orçamentária e na gestão dos recursos públicos federais e a confiabilidade das informações contábeis da União.

Conclusão

Feita essa síntese do Relatório sobre as Contas prestadas pelo Presidente da República referentes ao exercício de 2021, e antes de apresentar a conclusão final sobre as opiniões a serem emitidas pelo Tribunal de Contas da União em seu Parecer Prévio, cumpre tecer alguns comentários finais sobre a situação atual das finanças públicas da União.

O arcabouço normativo brasileiro previu uma série de princípios e regras que devem nortear a atuação dos governantes com o objetivo de zelar pela higidez das contas públicas e garantir condições para que a estrutura administrativa do Estado funcione de forma adequada, entregando aos

cidadãos os bens e serviços públicos assegurados pela Constituição Federal. Nesse sentido, a Lei Complementar 101/2000 estatuiu, logo em seu primeiro artigo, a transparência e o planejamento como pressupostos basilares da gestão fiscal responsável. Tais pressupostos devem orientar a ação governamental para que seja capaz de prevenir riscos e corrigir desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas.

Em 2021, o país continuou sofrendo os efeitos sociais e econômicos decorrentes da pandemia de Covid-19, razão pela qual foram realizadas alterações normativas, bem como foram autorizadas despesas visando ao enfrentamento das consequências da crise sanitária.

No cenário macroeconômico, o PIB real aumentou 4,62% em relação ao ano anterior, enquanto o PIB *per capita* real subiu 4,8%. Por seu turno, a carga tributária em percentual do PIB alcançou 33,7%, a maior dos últimos cinco anos, resultado de aumento real na arrecadação das três esferas governamentais.

A inflação do exercício atingiu 10,06%, bastante superior ao limite superior da meta estabelecida (5,25%), sendo a maior desde 2015, impactada principalmente pelos grupos “Transportes”, “Habitação” e “Alimentação e Bebidas”. Já a taxa de juros Over/Selic encerrou 2021 em 9,15%, ante a 1,9% em 2020. Os últimos dois anos foram os únicos com taxa real negativa desde 2008.

Os níveis de emprego continuaram afetados pela situação de calamidade instaurada. A taxa de desocupação média anual de 2020 e 2021 foi de 13,5%, enquanto o rendimento médio real anual de 2021 foi de R\$ 2.659, menor valor desde 2016.

Na área fiscal, o país enfrenta sucessivos déficits primários desde 2014. O resultado primário de 2021 foi deficitário em R\$ 35,9 bilhões (contra R\$ 745,3 bilhões no ano anterior). Já o resultado nominal, que inclui despesas financeiras, foi deficitário em R\$ 443,2 bilhões.

Os benefícios tributários, financeiros e creditícios foram estimados em R\$ 329,4 bilhões, 20,9% da receita primária líquida ou 3,8% do PIB, sendo a maior parte referente a gastos tributários (R\$ 276,8 bilhões), com significativo impacto sobre as receitas tributárias, principais fontes para financiamento das despesas públicas. Registra-se, em 2021, deixaram de ser considerados gastos tributários os montantes referentes ao “Simples Nacional” e “MEI” (microempreendedor individual), por força de alteração na LDO 2021. Desonerações fiscais têm efeito fiscal similar à despesa direta, de modo que o país precisa avaliar os potenciais benefícios sociais e econômicos frente aos custos estimados, com vistas a definir se uma renúncia deve ser instituída, prorrogada, alterada ou extinta.

Acerca do endividamento público, o prazo médio da dívida chegou a 3,8 anos em 2021 (era de 4,5 anos em 2016), enquanto o percentual vincente em doze meses recuou para 21% em 2021 (ante a 27,6% no ano anterior). O custo médio da dívida subiu para 8,9% (estava em 8,4% em 2020). A Dívida Bruta do Governo Geral encerrou o ano em 80,3% do PIB, ante a 88,6% em 2020.

É certo que a situação extrema exigiu socorro governamental na forma de despesa pública para assegurar à população os direitos sociais previstos na Constituição ou, ao menos, minimizar os impactos sociais da calamidade. Para atender essas necessidades extraordinárias sem romper as regras fiscais vigentes, houve alterações legislativas para permitir a destinação de recursos ao enfrentamento da pandemia, sem que tais despesas fossem convertidas em gastos permanentes, mantendo-se o compromisso com a austeridade fiscal.

A EC 106/2020 estabeleceu o regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações, válido somente naquilo em que a urgência for incompatível com o regime regular. A Lei Complementar (LC) 173/2020 trouxe o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, dispensando alguns limites, condições e restrições da LRF aplicáveis à União e aos entes subnacionais.

Como exemplo, os dispositivos suspensos tratavam de limites de gastos com pessoal, limites da dívida consolidada, limitação de empenho (contingenciamento), contratação de operações de crédito, concessão de garantias, transferências voluntárias, criação de despesas e instituição de renúncias. As exceções dizem respeito apenas às despesas relacionadas ao enfrentamento da pandemia, e não afastam as disposições relativas a transparência, controle e fiscalização.

Quanto à necessidade de execução de despesas referentes aos mínimos constitucionais da saúde e da educação, embora os montantes tenham sido empenhados, registrou-se a necessidade de aperfeiçoar a mensuração, a evidenciação, a transparência e a rastreabilidade das informações, a exemplo do uso das plataformas digitais já desenvolvidas (Plataforma +Brasil, Portal Nacional de Contratações Públicas) para centralizar o registro das contratações, dispensas e outras informações referentes à efetiva execução dos recursos de natureza federal repassados aos entes subnacionais, para que seja possível monitorar e avaliar a eficiência alocativa desses recursos aplicados de forma descentralizada e pulverizada.

Tendo em vista o seu impacto para a sustentabilidade das finanças públicas, o resultado previdenciário tem análise destacada no relatório. O déficit previdenciário dos regimes públicos federais em conjunto alcançou R\$ 350 bilhões em 2021. Entre 2011 e 2020, o déficit da previdência aumentou a uma taxa média anual de 14,5%.

Com relação ao Novo Regime Fiscal instituído pela EC 95/2016 (Teto de Gastos), a EC 109/2021 alterou a metodologia de correção dos limites, o que gerou um aumento de espaço fiscal limitado a R\$ 15 bilhões, a serem destinados a despesas de vacinação ou relacionadas a ações emergenciais e temporárias de caráter socioeconômico. Todos os órgãos cumpriram o Teto de Gastos em 2021.

A Regra de Ouro também foi cumprida em 2021, pois as despesas de capital executadas (R\$ 1.832,3 bilhões) superaram as operações de crédito realizadas (R\$ 1.754,2) bilhões. A finalidade da regra é que o país consegue honrar suas despesas correntes sem ter que recorrer a empréstimos, o que foi necessário, por exemplo, em 2020, por meio da autorização de maioria absoluta do Poder Legislativo, conforme exige da Constituição (art. 167, inciso III).

Ademais, destaca-se que, ao longo do exercício de 2021, o Tribunal realizou trabalhos bimestrais com o objetivo de acompanhar as receitas primárias, as despesas primárias impactantes, o resultado primário e o contingenciamento, no tocante ao cumprimento das disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias, da Lei Orçamentária Anual e da Lei de Responsabilidade Fiscal, além de avaliar aspectos relacionados ao cumprimento da Regra de Ouro e do Teto de Gastos.

Por meio dessas fiscalizações, o Tribunal atuou tempestivamente, ao expedir deliberações para o Poder Executivo com o intuito de evitar o descumprimento das normas regentes. Assim, as análises empreendidas neste Relatório, no que tange à gestão fiscal, resultam em grande parte desses acompanhamentos, o que robustece os achados e as conclusões aqui apresentados.

A transparência acerca da situação das contas públicas e das entregas de bens e serviços públicos é condição fundamental para o pleno exercício do controle social pela sociedade. As políticas públicas devem ter, em todas as suas fases, suporte em avaliações, as quais exigem informações de desempenho produzidas a partir de dados atualizados e confiáveis, para que a alocação de recursos públicos resulte em prestação de serviços públicos efetivos, sobretudo no contexto de restrição fiscal e econômica.

Em atenção ao princípio universalidade, previsto no art. 2º da Lei 4.320/1964, a LOA deve refletir adequadamente as obrigações assumidas para o exercício financeiro. A limitação imposta pelo Teto de Gastos exige que sejam feitas escolhas, pois as necessidades são naturalmente maiores do que os recursos disponíveis.

Em 2021, durante a tramitação do PLOA 2021, diversas despesas foram suprimidas e remanejadas para as emendas de relator-geral. Com isso, a LOA foi aprovada sem que houvesse dotação suficiente para obrigações inequívocas, a exemplo da aplicação mínima de recursos de irrigação na região Centro-Oeste, além de despesas com abono salarial e obrigações do RGPS.

A constitucionalidade da Resolução 2/2021-CN está sendo analisada pelo STF, em vista da autorização para a inclusão, via emendas de relator-geral, de novas programações, uma inovação em relação ao texto do art. 166 da CF/1988. A utilização do instrumento das emendas de relator-geral tem gerado desafios para o planejamento e a implementação de políticas públicas, assim como dificuldades relacionadas à transparência e à motivação referente aos critérios definidos para a destinação dos recursos oriundos de emendas.

Nesse contexto, cumpre ressaltar os aperfeiçoamentos implementados nas áreas orçamentária e fiscal na União decorrentes da atuação desta Corte nos últimos anos, especialmente no âmbito dos relatórios e pareceres prévios sobre as Contas presidenciais de 2015 a 2020. Verificou-se alto grau de aderência dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal às deliberações do Tribunal, o que resultou em avanços na transparência sobre as decisões em termos de política fiscal, elevando a confiabilidade da gestão, das estatísticas fiscais e das demonstrações financeiras.

Em decorrência das auditorias e análises efetuadas acerca da Prestação de Contas do Presidente da República referente ao exercício de 2021, observaram-se impropriedades e irregularidades na execução dos orçamentos e na gestão dos recursos públicos federais, que, apesar da sua relevância, em conjunto, não apresentam materialidade e gravidade suficientes para embasar opinião adversa sobre a gestão dos orçamentos da União e das demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.

Em virtude disso, com base no § 1º do art. 14 da Resolução-TCU 291/2017, nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para análise, conclui-se que, exceto pelos efeitos das ressalvas verificadas, foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.

Desse modo, propõe-se ao Tribunal de Contas da União emitir opinião com ressalvas sobre a execução dos orçamentos e a gestão dos recursos públicos federais no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2020.

Com relação à opinião sobre os balanços gerais da União, conforme o disposto no art. 13, § 3º, da Resolução-TCU 291/2017, exceto pelas distorções descritas anteriormente, as demonstrações contábeis apresentam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira em 31 de dezembro de 2021 e a execução orçamentária da União do exercício findo nessa data, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público.

Diante do exposto, apresentam-se ao Tribunal de Contas da União o Relatório e a minuta de Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2021, com fulcro no art. 71, inciso I, da Constituição Federal, e no art. 36 da Lei 8.443/1992.

VOTO

Senhora Presidente,
Senhor Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,
Ilustres Autoridades que prestigiam esta Sessão,

Trago à elevada apreciação do Egrégio Plenário deste Tribunal de Contas da União, em observância ao prazo fixado constitucionalmente, o Relatório e a minuta de Parecer Prévio sobre as contas de responsabilidade do Presidente da República, Excelentíssimo Senhor Jair Messias Bolsonaro, referentes ao período de 1º/1/2021 a 31/12/2021.

2. De início, esclareço que as referidas contas compreendem o relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos e o Balanço Geral da União, e serão apreciadas mediante Parecer Prévio, nos termos da Lei 8.443/1992 e do Regimento Interno do TCU.

3. Nesse contexto, cabe destacar que o Parecer Prévio deve ser conclusivo, indicando se as contas prestadas representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial em 31 de dezembro de 2021 e se foram observadas as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.

4. Esta é a 87ª vez que o TCU exerce a sua competência, instituição centenária, essencial à jurisdição constitucional de contas, criada em 1890 por meio do Decreto 966-A, do então Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, para o exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e à despesa da recém proclamada República.

5. Cumpre ressaltar que o trabalho aqui apreciado oferecerá ao Congresso Nacional os elementos técnicos necessários para o julgamento das contas do Presidente da República e para a apreciação dos relatórios sobre a execução dos planos de governo.

6. Como já tive a oportunidade de destacar no estabelecimento das diretrizes para orientar os trabalhos de elaboração do relatório e do parecer prévio, trata-se da mais nobre missão constitucional desta Corte, que tem procedido, dentre diversos temas de elevada complexidade e relevância, ao exame quanto à verificação do cumprimento dos programas e das ações previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA), à observância dos limites, parâmetros, princípios e diretrizes fixados pela Constituição Federal, pela Lei Complementar 101/2000 (LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal) e pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

7. Com o objetivo de tornar sempre mais efetivo o exame das contas, em contribuição à necessária melhoria na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, nas dimensões da legalidade, legitimidade e economicidade, e aderente à missão do Tribunal de “Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo”, encaminhei proposta para que fossem acrescentados ao presente trabalho ações adicionais de controle.

8. Referidas ações objetivaram avaliar, por exemplo, o grau de implementação de iniciativas, a efetividade de resultados e o alcance de metas e indicadores constantes da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (e-Digital) e da Estratégia de Governo Digital 2020-2022.

9. Nas modernas economias, são evidentes os benefícios financeiros ao cidadão, bem

como aos próprios governos, alcançados a partir da adequada implementação de serviços públicos digitais, tanto na melhoria da eficiência na gestão quanto no controle da administração pública.

10. Nessa seara, o Tribunal tem atuado proativamente, contribuindo para o fortalecimento contínuo do uso de ferramentas tecnológicas pelos gestores, não olvidando o encargo do controle externo de induzir práticas que agreguem valor ao negócio da administração pública federal.

11. Excelentíssimas autoridades, ilustres presentes, nesse ínterim, a atuação do controle externo não é pautada apenas em uma agenda repressiva, de verificação da conformidade e uso do poder sancionador, com a responsabilidade inerente a uma Corte de Contas de estatura constitucional, mas pode e deve ser indutora de melhorias, de aperfeiçoamento da gestão pública, com o oferecimento de caminhos para a transformação do país.

12. Deixo aqui registrada, com grata satisfação, a excelência da instrução produzida sob a coordenação da equipe da Secretaria de Macroavaliação Governamental, em conjunto com diversas equipes técnicas do Tribunal, cujos auditores, de reconhecida expertise, não mediram esforços, sempre com zelo e empenho para o alcance do resultado do presente processo, e os parabéns nas pessoas do Secretário Alessandro Aurélio Caldeira e do Secretário-Geral de Controle Externo Leonardo Rodrigues Albernaz.

I – INTRODUÇÃO

13. Conforme definido na Constituição Federal de 1988, art. 71, inciso I, a primeira das competências atribuídas ao TCU consiste em apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República.

14. Referida apreciação deve ocorrer em até sessenta dias após o recebimento das contas, cujo encaminhamento pelo Congresso Nacional, no presente exercício, ocorreu no último dia 5/5/2021.

15. As contas consistirão, a teor art. 36 da Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU), nos balanços gerais da União e no relatório do órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos (§ 5º, art. 165, da Constituição).

16. Por meio do Parecer Prévio, acompanhado do Relatório pormenorizado sobre a conformidade da gestão governamental, serão apresentadas as conclusões sobre a fidedignidade dos balanços gerais da União e a regularidade da execução orçamentária, com encaminhamento final de recomendação pela aprovação ou rejeição das contas, e com a possibilidade, nos termos da Resolução TCU 291/2017, da emissão de opinião sem ressalvas, com ressalvas ou adversa.

17. Cumpre ainda esclarecer que a deliberação do Tribunal, consubstanciada no Parecer Prévio, conterà as ressalvas e irregularidades detectadas, as opiniões, a conclusão e a respectiva fundamentação, além de eventuais ciências de descumprimento de normativos e recomendações direcionadas à Presidência da República e demais órgãos.

18. Relativamente à execução dos orçamentos, a emissão de opinião com ressalvas ocorre quando detectadas impropriedades ou irregularidades que, pela materialidade e gravidade, não impliquem em opinião adversa; bem como distorções materialmente relevantes com efeito não generalizado sobre as informações de desempenho orçamentário ou da política fiscal.

19. Por outro lado, a opinião será adversa quando configuradas, em síntese, a inobservância de princípio ou norma constitucional ou legal; a prática de ato contra a probidade da Administração ou a LOA; distorções materialmente relevantes que tenham efeitos generalizados sobre as informações de desempenho orçamentário ou da política fiscal e inobservância dos princípios e regras constitucionais e infraconstitucionais relativos à gestão fiscal responsável, dentre outras ocorrências.

20. Quanto ao exame dos balanços gerais da União, a opinião será com ressalva quando, tendo sido obtida evidência de auditoria adequada e suficiente, as distorções nas demonstrações financeiras forem materialmente relevantes, mas não generalizadas. Ou, se obtida evidência adequada e suficiente, os possíveis efeitos de distorções não detectadas sobre as demonstrações financeiras forem materialmente relevantes, mas não generalizados.

21. O Tribunal ficará ainda impossibilitado de emitir opinião sobre os balanços gerais da União quando houver limitação na extensão dos exames causada por motivos alheios à sua atuação, ausentes as evidências adequadas e suficientes a fundamentar o parecer.

22. Por derradeiro, ressalte-se que o TCU emite Parecer Prévio apenas sobre as contas prestadas pelo Presidente da República. As contas relativas aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público são efetivamente julgadas pela Corte, em sede de processos específicos, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2.238-5/DF.

23. Na sequência, passo a discorrer sobre o bem fundamentado Relatório que subsidia a emissão do Parecer Prévio.

II - CONJUNTURA ECONÔMICA, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Desempenho da Economia Brasileira

24. A análise das contas anuais deve ser efetuada levando-se em conta obrigatoriamente a base normativa de regência, mas não pode ser dissociada do contexto e das variáveis macroeconômicas do período, para a devida compreensão quanto ao desempenho da gestão pública.

25. Assim, no que tange à taxa de inflação, o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) alcançou 10,06% a.a, muito acima do limite superior da meta, de 5,25% p.p., fixada pelo Conselho Monetário Nacional.

26. Dentre os diversos grupos de produtos e serviços que compõem o IPCA, a maior variação e o maior impacto no índice ocorreu no grupo de transportes, inclusos combustíveis, automóveis novos e usados, passagens aéreas e transportes por aplicativo. Referido grupo sofreu enorme variação, de 21,03%, e impacto muito forte, de 4,19 p.p., quase a metade do impacto observado no índice geral do IPCA, de 10,06%. O expressivo aumento do grupo de transportes pode ser explicado, principalmente, pela variação dos preços dos combustíveis, que tiveram elevação de 49,02%.

27. Outros grupos também contribuíram para o expressivo aumento da taxa de inflação, dentre eles habitação, com alta de 13,05% e impacto de 2,05 p.p.; alimentação e bebidas, com alta de 7,94% e impacto de 1,68 p.p., além do item energia elétrica, com aumento de 21,21%.

28. Relativamente ao INPC, que mede a variação do custo de vida das famílias com renda mensal entre 1 e 5 salários-mínimos, foi observada alta de 10,16% em 2021. De forma semelhante ao IPCA, as maiores variações e impactos ocorreram com os itens de transportes (19,29% e impacto de 3,70 p.p.) e habitação (13,85% e impacto de 2,43 p.p.).

29. Quanto ao Produto Interno Bruto (PIB), foi alcançado o montante de R\$ 8,679 trilhões, sendo 4,62% superior, em termos reais, ao de 2020, cujo valor foi de R\$ 8,296 trilhões.

30. Observa-se que o PIB retrocedeu aos patamares de 2013 e 2014, de aproximadamente R\$ 8,8 trilhões, em razão das fortes taxas negativas observadas nos anos de 2015, 2016 e 2020 (Pandemia do Covid-19), mas apresentou boa recuperação em 2021, com a taxa de crescimento passando, em termos reais, de -3,9% em 2020 para 4,6% no exercício seguinte.

31. Em relação à taxa de crescimento do PIB real **per capita**, um dos indicadores considerados ao se analisar o bem-estar da população, foi registrado o valor de R\$ 40.688,10.

Houve, também, boa recuperação, visto que a taxa de crescimento do PIB **per capita**, em termos reais, passou de -4,6% em 2020 para 3,9% em 2021.

32. Sob a ótica da demanda, a Despesa de Consumo das Famílias foi responsável por 61,0% do valor do PIB, tendo sofrido um acréscimo de 3,6% se comparado ao ano de 2020. A despesa de Consumo do Governo, correspondente a 19,1% do PIB em 2021, registrou variação positiva de 2,0% em relação a 2020.

33. Quanto às Exportações de Bens e Serviços, bem assim as Importações, foram registrados acréscimos de 5,8% e 12,4%, respectivamente, em relação ao ano de 2020.

34. Com referência à **Balança Comercial Brasileira**, manteve-se superavitária em US\$ 61,4 bilhões em 2021, com exportações de US\$ 280,8 bilhões e importações de US\$ 219,4 bilhões. O aumento de 33,8% nas exportações entre o ano de 2021 e 2020 sofreu maior influência dos preços, que aumentaram 29,3%, enquanto o volume evoluiu somente 3,2%.

35. Já no caso das importações, a elevação de 38,1% foi causada principalmente em função do volume, que cresceu 21,9%, enquanto os preços tiveram aumento de apenas 13,1%. As *commodities* agrícolas e minerais participaram com 67,7% do total das exportações, demonstrando a dependência das exportações quanto a este tipo de produto.

36. Ainda quanto às exportações, houve variações pouco expressivas em relação aos produtos exportados pelo Brasil aos blocos de países da Ásia, América do Norte, América Central e Caribe, América do Sul Europa, Oriente Médio e Oceania.

37. Quanto aos volumes de produtos exportados pelo Brasil, negociados com cada bloco econômico, ocorreram variações positivas expressivas entre 2020 e 2021. Os países com maior participação na aquisição de produtos brasileiros em 2021 foram: China, com US\$ 87,9 bilhões (aumento de 29,7%), equivalente a 31,3% do total exportado pelo Brasil; Estados Unidos, com US\$ 31,1 bilhões (aumento de 45,1%), representando 11,1% do total; e Argentina, com US\$ 11,9 bilhões (aumento de 39,9%), correspondendo a 4,2% do total exportado.

38. Por outro lado, o **Balanco de Pagamentos** apresentou déficit na conta “Transações Correntes” em 2021, atingindo o valor de US\$ 28,1 bilhões, superior em 14,8% ao valor verificado em 2020, de US\$ 24,5 bilhões.

39. O saldo das **Reservas Internacionais** se manteve elevado, totalizando US\$ 362,2 bilhões em 2021, com acréscimo de US\$ 6,6 bilhões (1,9%) em relação a 2020, de US\$ 355,6 bilhões.

40. Com referência à **taxa de risco-país** - representada pelo indicador EMBI+ (**Emerging Markets Bond Index Plus** ou Índice dos Bônus de Mercados Emergentes), elaborado pelo banco J. P. Morgan, que compara a diferença entre a taxa de juros cobrada pelo mercado financeiro para títulos públicos de um conjunto de países emergentes, em relação à taxa de juros dos papéis dos EUA, encerrou o ano de 2020 em 260 pontos. Ao final de dezembro de 2021, o indicador EMBI+ atingiu 326 pontos, com um aumento de 66 pontos entre os dois finais de período.

41. Quanto ao nível de emprego e salários, a taxa de desocupação média alcançou 13,5% no biênio 2020-2021, uma estabilização em relação ao exercício do advento da pandemia. A partir de março/2021, houve redução contínua na taxa de desocupação mensal, alcançando 11,1% em dezembro de 2021, número mais favorável da série anual.

42. Com referência à carga tributária brasileira em 2021, atingiu 33,90%, a maior do período 2017-2021, sendo superior em 2,14 p.p. à de 2020, de 31,77%. As três esferas governamentais apresentaram aumento real de receitas tributárias e a arrecadação bruta total aumentou, em termos reais, 11,65% em comparação com 2020.

Política Monetária

43. A política monetária segue o regime de metas para a inflação, definidas pelo Conselho Monetário Nacional, de crucial relevância eis que interfere diretamente no mercado de investimentos e no poder de consumo da população, com impacto no valor da moeda e nos preços dos produtos e serviços.

44. A Semag destacou um conjunto de medidas de capital, de liquidez e de crédito que foram adotadas pelo Bacen para evitar o empocamento da liquidez decorrente dos efeitos da pandemia do Covid-19 sobre a economia, dentre as quais a redução da taxa Selic, de 4,25% para 2% a.a. em 2020. Entretanto, a referida taxa permaneceu nesse valor apenas até meados de março de 2021, quando foi elevada para 2,75%, com aumentos sucessivos de maio a dezembro, até atingir 9,25%.

45. A recuperação da atividade econômica, de 4,6% do PIB em 2021, veio acompanhada de aumento de preços de 10,06% a.a., em 2021, com os choques que se abateram sobre a economia brasileira e os efeitos defasados da política monetária sobre a inflação.

46. Os principais fatores explicativos da extrapolação do limite superior da meta de inflação em 2021, apontados pelo Bacen em expediente ao Ministério da Economia, foram a forte elevação dos preços de bens transacionáveis, a bandeira de energia elétrica decorrente da escassez hídrica, e desequilíbrios entre demanda e oferta de insumos.

47. Entre as providências adotadas pela Autoridade Monetária para o retorno da inflação à faixa de tolerância da meta constam a retirada da prescrição futura (**forward guidance**) e o início dos ajustes, em março 2021, como já informado, nas taxas de juros, resultando no aumento de 7,25p.p. acima dos 2% vigentes, com a Selic atingindo 9,25% ao final de 2021.

48. Quanto à base monetária, observou-se que, no exercício de 2021, houve diminuição de R\$ 22.353 milhões em relação ao saldo do ano anterior, enquanto que em 2020 houve incremento de R\$ 114.950 milhões em relação a 2019. O Relatório destaca a política monetária contracionista em 2021 em oposição à expansionista de 2020.

49. No que se refere à Política Creditícia, os saldos totais de crédito como proporção do PIB são idênticos nos exercícios de 2020 e 2021.

50. No entanto, houve forte aumento dos saldos totais das operações de crédito, próximos a 54% do PIB no período, devido principalmente à pandemia do Covid-19.

51. No que tange ao saldo das operações de crédito às pessoas jurídicas (PJ) e físicas (PF), com o advento do Covid-19, no início de 2020, o crédito para PF alcançou 30% do PIB e, para PJ, atingiu 23,8%. No exercício seguinte, observou-se pequena queda dos saldos de PJ em proporção do PIB em relação a 2020 (22,6%), enquanto o crédito para as PF passou por pequeno aumento (31,2%).

52. Por sua vez, os saldos da carteira de crédito com recursos direcionados como proporção do PIB, em 2020 e 2021, foram de aproximadamente R\$ 1.697,6 e R\$ 1.882,4 bilhões, respectivamente, mostrando incremento em termos do PIB, para 22,7% em 2020 e 21,7% em 2021.

53. Em linhas gerais, o exercício de 2021 se caracterizou pela melhora no desempenho da economia, com crescimento de cerca de 4,6%, embora abaixo da média mundial.

Política Fiscal

54. Consoante registrado no relatório, a política fiscal tem como objetivo a promoção da gestão financeira equilibrada dos recursos públicos visando assegurar a estabilidade econômica, o crescimento sustentado e o financiamento das políticas públicas.

55. Nesse contexto, a LOA 2021 estimou a arrecadação de receitas primárias em R\$ 1.595,4 bilhões, ao passo que a arrecadação efetiva total foi de R\$ 1.932,4 bilhões, superando a previsão em R\$ 336,9 bilhões.

56. Foi verificada expansão na execução das despesas em 2021, viabilizada por meio de excepcionalidades de determinados gastos quando da aferição do cumprimento da meta de resultado primário, com ajustes de meta envolvendo as seguintes despesas: saúde no enfrentamento à pandemia (gastos de R\$ 23,4 bilhões); Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe, totalizando R\$ 5 bilhões); Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (Bem, com R\$ 7 bilhões), e despesas com o Auxílio Emergencial (R\$ 59,7 bilhões).

57. As despesas obrigatórias apresentaram, no período de 2012 a 2021, crescimento de 14,7% para 17,2% do PIB, enquanto as despesas discricionárias decresceram de 2,2% para 1,4% do PIB, evidenciando aumento da participação das despesas obrigatórias em detrimento das despesas discricionárias no espaço fiscal disponível.

58. Embora a redução de despesas possa ser positiva para as finanças públicas em determinado contexto, especialmente no cenário de sucessivos déficits fiscais, o grupo de despesas discricionárias abrange investimentos, custeio de órgãos/entidades da Administração e políticas públicas de alta relevância para o Estado, sendo pertinente enfatizar que a compressão de despesas discricionárias pode impactar negativamente a prestação de serviços públicos essenciais e inviabilizar a execução de determinadas políticas públicas.

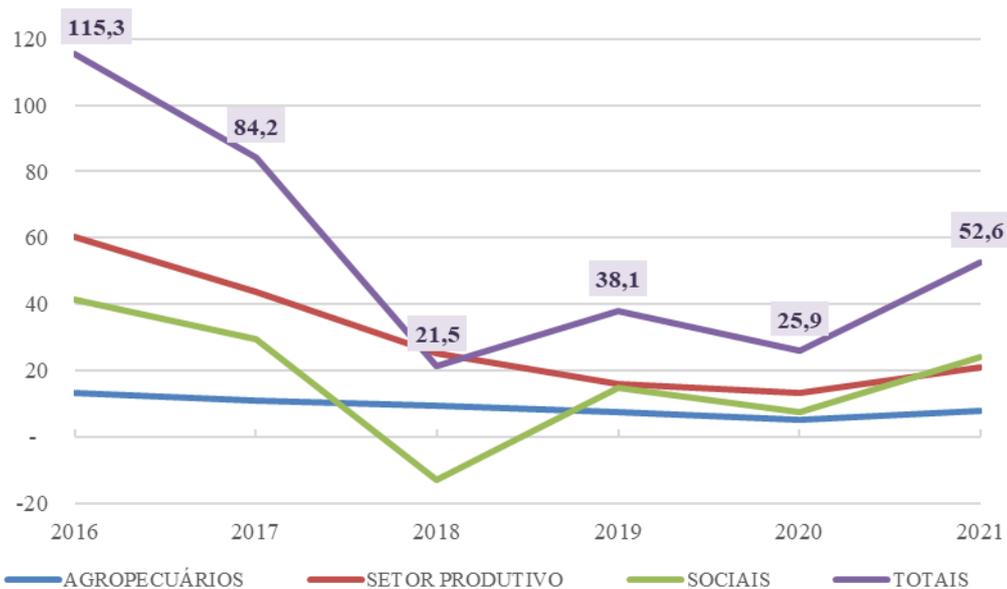
59. Ademais, a partir da publicação da LOA 2021, as reavaliações bimestrais de receitas e de despesas primárias, realizadas com base na execução orçamentário-financeira e nos parâmetros macroeconômicos atualizados, indicaram sistematicamente a possibilidade de ampliação das despesas discricionárias em expressiva margem, respeitado, em todo caso, o Novo Regime Fiscal (Teto de Gastos).

Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios

60. Os benefícios em tela, que objetivam o desenvolvimento econômico de diversas áreas do país, bem como a redução das desigualdades regionais e sociais, atingiram, em 2021, o montante de R\$ 329,4 bilhões, correspondendo a 20,9% da receita primária líquida e a 3,8% do PIB, segregados em R\$ 276,8 bilhões de benefícios tributários e R\$ 52,6 bilhões de benefícios financeiros e creditícios.

61. Conforme destacado no relatório, esses benefícios representam distorções ao livre mercado e resultam, de forma indireta, em sobrecarga fiscal maior para os setores não beneficiados, e devem ser avaliados com atenção em face do seu impacto nas contas públicas.

62. Os benefícios financeiros e creditícios apresentaram tendência de diminuição no período de 2016 a 2020, com interrupção dessa tendência em 2021, e crescimento de 103,2 % em relação a 2020, consoante o gráfico a seguir, por segmento da atividade econômica:



Avaliação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT)

63. Por meio do Acórdão 3.071/2012 – Plenário, de minha relatoria, o Tribunal determinou à Secretaria de Política Econômica que informasse, até 31 de outubro de cada ano, o programa a ser avaliado no exercício seguinte, quanto aos benefícios financeiros e creditícios concedidos, tendo sido esclarecido que seriam objeto de avaliação, pelo Ministério da Economia, os subsídios do FNDCT, fundo estratégico que tem como objetivo financiar a inovação e o desenvolvimento científico e tecnológico, com vistas a promover o desenvolvimento econômico e social do país.

64. O valor do benefício correspondente ao FNDCT, de R\$ 1.056,5 milhões em 2020, foi relativamente baixo em comparação com os demais programas e fundos (representou 4,1%), que totalizaram R\$ 25.962 milhões no mesmo ano.

65. Historicamente, o nível de recursos para financiamento à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico do país se encontra abaixo do socialmente ótimo, exigindo, por conseguinte, a intervenção do Estado.

66. Conforme destacado no relatório, o art. 165, § 6º, da Constituição Federal exige a demonstração dos efeitos decorrentes dos benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia sobre receitas e despesas, considerando os impactos nas regiões brasileiras, uma vez que são instrumentos também expressamente previstos, na Carta Magna, para redução das desigualdades regionais.

67. Quanto à regionalização dos benefícios concedidos pelo FNDCT, os números apresentados evidenciam quadro preocupante quanto à distribuição, que seguiu idêntico padrão dos demais benefícios, com mais participação nas localidades de maior desenvolvimento, em detrimento de outras regiões menos favorecidas.

68. Ou seja, como nos demais fundos e programas, a distribuição dos recursos do FNDCT privilegia as regiões Sudeste e Sul e as médias e grandes empresas, conflitando com o objetivo constitucional de que os benefícios contribuam com a melhoria da desigualdade regional.

69. Como exemplo, a região Sudeste concentrou 56,2% do total dos benefícios, seguida da região Sul, com 33,5%, enquanto as regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte tiveram participações significativamente inferiores, respectivamente, de 2,7%, 6,6% e 1,0%.

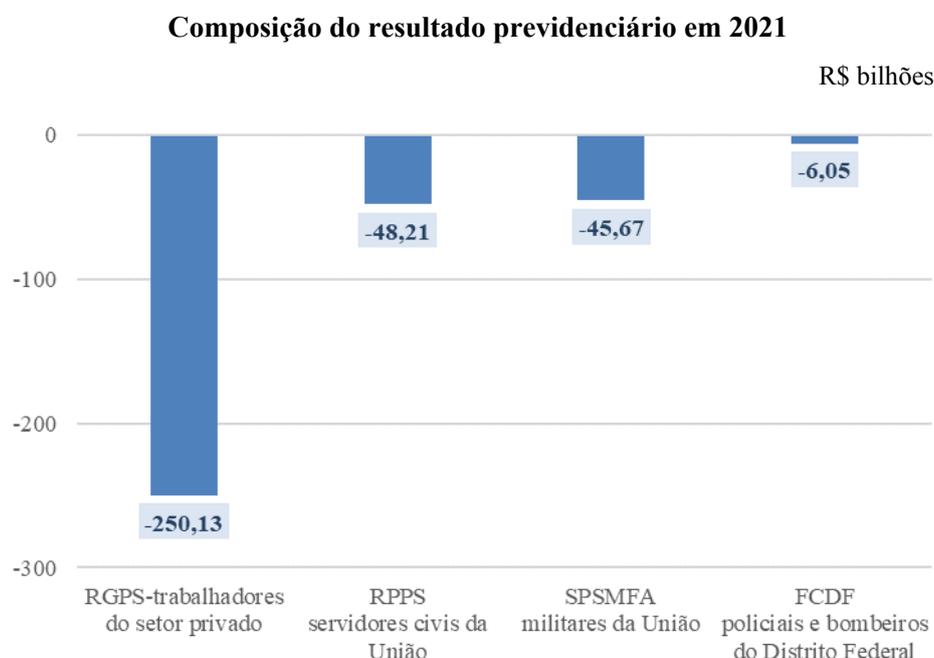
70. Nesse ínterim, ganha relevo a atuação dos órgãos de controle, em especial o TCU e a CGU, indicando ações voltadas à melhoria do desenho e implementação das políticas financiadas

por recursos do Fundo, com destaque para a elaboração de uma estratégia nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação de longo prazo, o estabelecimento de critérios de priorização de programas e projetos apoiados pelo Fundo e a avaliação da pertinência do atual modelo de concentração de recursos em ações transversais, em detrimento das ações verticais associadas aos fundos setoriais.

Regimes de Previdência Pública

71. O relatório produzido pela equipe técnica também cuidou de avaliar o resultado dos Regimes de Previdência mantidos pela União, a exemplo do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que atende os trabalhadores urbanos e rurais do setor privado; o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), relativo aos servidores federais civis; e o Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA).

72. Merece destaque o exame quanto ao preocupante déficit previdenciário em 2021, consoante o gráfico a seguir, com gastos que cresceram, nos dez últimos exercícios (de 2012 a 2021), a uma média anual de 7,1%, representando, desde 2017, mais da metade de todos os gastos primários do governo federal:



Fonte: RREO (dez/2021).

73. Os dados indicam que 71,5% do déficit previdenciário (R\$ 250,13 bilhões) concentram-se no RGPS, enquanto 28,5% do déficit (R\$ 99,93 bilhões) se referem a benefícios previdenciários do setor público (a cargo da União), assim distribuídos: i) 48%, ao RPPS-civil federal e previdência dos ex-Territórios do Amapá e Roraima; ii) 46%, ao Sistema de Proteção Social das Forças Armadas; e iii) 6%, ao FCDF.

74. No que tange ao Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas, o regime é caracterizado por baixa geração de receitas, decorrente do modelo legal adotado.

75. Por outro lado, as despesas desse Sistema alcançaram patamares significativos (R\$ 54,1 bilhões em 2021, representando 6% da despesa previdenciária total da União), além de uma reduzida capacidade interna de cobertura: apenas 15,6% das despesas foram custeadas por contribuições de militares. Como consequência, o déficit do regime atingiu R\$ 45,7 bilhões em 2021 (0,5% do PIB e 4,3% da receita corrente líquida da União).

76. Na configuração atual das finanças públicas, em que sobressai a restrição imposta pelo Novo Regime Fiscal, limitando a despesa total ao patamar do ano anterior corrigida pela taxa de inflação, o crescimento projetado dos gastos previdenciários contribui para a tendência de achatamento das demais despesas públicas, com potenciais consequências negativas para a qualidade e a extensão dos serviços públicos prestados pela União.

Dívida Pública

77. A Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) são indicadores amplamente utilizados para efeito de comparabilidade das condições de endividamento público.

78. Em dezembro de 2021, a DBGG diminuiu 4,32% em relação ao saldo atualizado do ano anterior. Para o mesmo período, houve uma queda de 8,30% na relação da DBGG com o PIB, saindo da proporção de 88,59% para 80,29%.

79. Nesse ponto, destaco que houve redução da DBGG em relação ao exercício 2020, ano atípico no qual o endividamento foi utilizado de maneira mais forte para o suporte às ações de combate aos efeitos da pandemia do Covid-19. Todavia, quando excluído aquele exercício, nota-se a manutenção da trajetória de alta que teve início em 2014, com o aumento expressivo nos déficits federais, que representam 94% desse indicador.

80. Quando se examina especificamente as operações compromissadas, percebe-se que representavam 7,43% do PIB em dezembro 2010, ao passo que, em dezembro de 2021, representavam 11,31%, o que reforça o quadro de encurtamento dos prazos da dívida.

81. Dentre as causas do elevado volume de operações compromissadas estão a necessidade de redução da liquidez da economia (aumentada artificialmente com as medidas anticíclicas de combate aos efeitos da pandemia), bem como o aproveitamento da baixa taxa Selic no exercício 2021, a qual ainda que tenha apresentado trajetória crescente no ano, manteve-se em níveis inferiores aos registrados no período pré-pandêmico.

82. Ainda com referência aos importantes indicadores de estoque da dívida divulgados pelo governo federal, destaco também o exame empreendido quanto à Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), que mensura, pela ótica do financiamento, o impacto das operações do setor público sobre a demanda agregada e que considera, como setor público não financeiro, as administrações diretas federal, estaduais e municipais, as administrações indiretas, o sistema público de previdência social e as empresas estatais não financeiras federais, estaduais e municipais.

83. Compõem o passivo da DLSP as dívidas interna e externa do governo federal, a base monetária e as operações compromissadas. Quanto aos ativos, estão incluídas as reservas internacionais do Banco Central, bem assim os fundos públicos, como o Fundo de Amparo ao Trabalhador.

84. Nos últimos oito anos, a DLSP cresceu tanto em volume quanto em representatividade do PIB, tendo como ponto mais baixo da série o ano de 2013, no qual totalizou R\$ 2.608,71 bilhões, representando 30,50% do PIB e atingindo, em dezembro de 2021, o montante de R\$ 4.966,92 bilhões, correspondentes a 57,24% do PIB.

85. Quanto às operações da Dívida Pública Federal (DPF) e ao comportamento dos indicadores do Plano Anual de Financiamento (PAF), pode-se concluir que as condições de incerteza da economia brasileira e de demanda dos títulos públicos ainda impõem uma composição e estrutura de vencimentos de curto prazo, ou de final de exercício, distantes daqueles objetivos mais alongados, almejados pelo Tesouro Nacional.

86. Chama a atenção o fato de que o estoque da DPF cresceu R\$ 604,0 bilhões, ou seja, aproximadamente 12,1% em relação a 2020. Apesar disso, os R\$ 63,0 bilhões recebidos do BNDES

em antecipação de contratos foram desvinculados de recursos de fundos públicos para pagamento da DPF.

87. A Dívida Pública Federal cresceu R\$ 604,1 bilhões em 2021 e alcançou R\$ 5.613,7 bilhões, dentro do intervalo previsto no Plano Anual de Financiamento 2021 revisado. Já a razão dívida/PIB diminuiu de 67,1% para 64,7% entre janeiro e dezembro de 2021. Por seu turno, o prazo médio das emissões subiu de 3,07 anos (2020) para 4,48 anos (2021) e o prazo médio do estoque subiu de 3,39 anos (2020) para 3,65 anos em 2021. Assim, percebe-se a melhoria, ainda que tênue, desses indicadores relativos às Emissões Diretas da Dívida Pública Federal interna - DPMFi quando comparados aos observados no exercício anterior.

88. O Custo médio de emissão da DPMFi também apresentou elevação ao longo do ano, passando da mínima histórica de 4,44% (2020) para 8,5% em 2021. Apesar dessa elevação, em termos de sustentabilidade a política fiscal foi efetiva em reduzir a razão dívida/PIB, quando considerados os parâmetros de juros, inflação e resultado fiscal no período.

89. Quanto aos propósitos e utilidade da dívida pública, em 2021 foram arrecadados R\$ 2.050,56 bilhões por meio da emissão de títulos públicos e da contratação de operações de crédito, valor R\$ 381,73 bilhões inferior ao previsto.

90. Destaco, também, que a maior parte das receitas obtidas com o endividamento público é destinada ao pagamento da própria dívida e seus juros e encargos, somando cerca de R\$ 1.670,96 bilhões (93,5%) das receitas de endividamento aplicadas em 2021.

91. Por fim, verificou-se que os pagamentos da dívida com outras fontes de recurso superaram em R\$ 175,53 bilhões os pagamentos de outras despesas realizadas com receitas de endividamento. Assim, não houve financiamento de outras despesas públicas com recursos da dívida em 2021.

Orçamento Público

92. Consoante disposto no § 5º do art. 165 da Constituição Federal, a Lei Orçamentária Anual (LOA) compreende: i) o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; ii) o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta; e iii) o orçamento de investimento das empresas não dependentes em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

93. Quanto ao orçamento fiscal e da seguridade social, merece atenção que na LOA 2021, sancionada em 22/4/2021, as receitas foram estimadas em R\$ 4.181,00 bilhões e as despesas foram fixadas em R\$ 4.161,27 bilhões, já incluídas as despesas grafadas como RP 9, alocadas por meio de emendas do relator-geral, no valor de R\$ 29,03 bilhões. O equilíbrio orçamentário foi alcançado apenas em 10/6/2021, com a sanção da Lei 14.167/2021, restaurando ao orçamento o valor de R\$ 19,77 bilhões em despesas obrigatórias que tinham sido excluídas quanto da tramitação do PLOA 2021.

94. No que tange especificamente às receitas orçamentárias, dos R\$ 4.181,00 bilhões de receitas estimadas para 2021, R\$ 1.664,20 bilhões (39,8%) foram referentes a receitas correntes, orçamentárias e intraorçamentárias, e R\$ 2.516,80 (60,20%) relativos a receitas de capital.

95. No decorrer do exercício, foram efetivamente arrecadados R\$ 4.280,21 bilhões, 2,37% acima da previsão orçamentária original, sendo R\$ 2.016,69 bilhões em receitas correntes (+21,18% do estimado) e R\$ 2.263,52 bilhões (-10,06% do estimado) em receitas de capital.

96. A explicação para esse fenômeno vem, principalmente, do fato de que, em 2021, o Produto Interno Bruto (PIB) apresentou crescimento de 4,62% em relação a 2020, o que teve

reflexo econômico direto na arrecadação de receitas da União, bem como na diminuição da necessidade de novas operações de crédito para o custeio das obrigações assumidas e das políticas públicas desenvolvidas pela União.

97. Em 2021, foram arrecadados valores equivalentes a 23% do PIB, dois pontos percentuais (p.p.) acima do atingido em 2020 e a mesma proporção observada em 2019. No mesmo período, a proporção das receitas de capital foi de 26% do PIB, dois pontos percentuais abaixo do observado em 2020, quando foi de 28%, mas nove acima do verificado em 2019, quando foi de 17%.

98. Houve crescimento real na arrecadação de todos os subgrupos de receitas correntes, com destaque para as receitas patrimoniais (elevação de 67,38%), as quais foram favorecidas com a recuperação global dos preços do petróleo e minérios, além do recebimento de dividendos e juros sobre o capital de empresas que a União possui participação societária. Importante registrar, também, que no grupo das receitas tributárias, o crescimento foi de 24,95%. Ademais, houve incremento de 9,77% no que concerne às receitas de contribuição e de 20,61% no grupo de receitas de serviços.

99. Ademais, ao longo do exercício e por meio da abertura de créditos adicionais, a autorização para a realização de despesas atingiu R\$ 4.406,51 bilhões, representando acréscimo de R\$ 245,27 bilhões (5,89%) em relação ao inicialmente fixado. Cabe ressaltar que o montante efetivamente empenhado em 2021 atingiu R\$ 4.047,01 bilhões, o que representou 91,84% da despesa autorizada.

100. Dos R\$ 359,50 bilhões autorizados e não empenhados, merecem atenção os grupos amortização e refinanciamento da dívida, com R\$ 163,80 bilhões (8,74%), juros e encargos da dívida, com R\$ 106,32 bilhões (29,32%), e inversões financeiras, com R\$ 22,26 bilhões (22,61%).

101. Na comparação com os anos anteriores, houve decréscimo de 4,64% na despesa autorizada e de 1,10% na despesa empenhada. Este nível de despesa ainda é elevado em comparação com os demais anos da série apresentada. A despesa empenhada em 2021 situa-se 16,09% acima dos valores observados em 2014, que representa, em termos reais, o maior dispêndio antes de 2020.

102. Quando agrupadas por função de governo, em 2021, observou-se a redução, em valores nominais, de R\$ 254,94 bilhões (60,19%) nos montantes empenhados na função Assistência Social frente aos observados em 2020. Ainda assim, verifica-se que esses gastos se encontram acima dos exercícios anteriores a 2020, quando não havia pandemia, resultado, em grande medida, dos pagamentos do auxílio emergencial residual, conforme disposto na Emenda Constitucional 109/2021.

103. Importante ressaltar ainda que houve aumento nos valores empenhados na função Encargos Especiais, com elevação de R\$ 526,82 bilhões (27,32%) ante ao montante observado em 2020, o que é explicado não só pelo aumento da dívida, quanto pela mudança do seu perfil, resultado da redução dos prazos de vencimento dos títulos emitidos pelo Tesouro Nacional. Os dados mostram que a rolagem da dívida passou a ocorrer com mais frequência, em prazos menores, aumentando os desafios de sua gestão.

104. Devido aos reflexos mais acentuados da pandemia em 2020, que resultou no volume extraordinário de gastos com a assistência social, observou-se grande redução das despesas primárias obrigatórias de 2021 em comparação ao ano anterior, mesmo em valores nominais. Pela mesma razão, as despesas do Poder Executivo sujeitas à programação financeira apresentaram crescimento, das quais sobressaem as discricionárias, com aumento de 14,41%.

105. No entanto, cabe o destaque de que, como resultado da implementação do Teto de Gastos (Emenda Constitucional 95/2016), houve forte redução da margem discricionária do Governo, pois, enquanto de 2009 a 2016 o gasto médio em despesas discricionárias foi de 2,4% do PIB, entre 2017 e 2021 a proporção foi reduzida para uma média de 1,7% do PIB.

Orçamento de Investimento das Empresas Estatais (OI)

106. O Programa de Dispêndios Globais (PDG) das empresas estatais federais para o exercício de 2021 foi aprovado por meio do Decreto 10.560/2020. Quanto ao Orçamento de Investimento, sua aprovação ocorreu em sede da Lei 14.144/2021 (LOA 2021).

107. Ao TCU cabe verificar se a execução das despesas de investimento das empresas estatais não dependentes ocorreu de acordo com o programado no OI.

108. Foi aprovado, para o Orçamento de Investimento de 2021, o valor de R\$ 144,80 bilhões como fonte de recursos para financiamento das despesas fixadas, o que representa, em termos reais, uma variação positiva de 6,9% em relação exercício passado (OI 2020).

109. Para fins de macroavaliação, foi utilizada a classificação das empresas estatais em dois grandes setores. O primeiro, Setor Produtivo Estatal (SPE), agregando as empresas estatais não dependentes pertencentes a um dos seguintes grupos: Grupo Petrobras (GP), composto por 13 empresas; Grupo Eletrobras (GE), com 31; e Demais Empresas do SPE (DE), com 21. Ao fim, o Setor Financeiro (SF), que por sua vez é integrado por 6 empresas.

110. Em 2021 foram extintas por liquidação, privatização ou incorporação, 11 empresas estatais, sendo todas do setor produtivo estatal (SPE), e a participação dos recursos próprios nas fontes de financiamento diminuiu de 48% em 2020, para 31%, no grupo DE, e de 67% em 2020 para 55%, no Grupo Eletrobras. Já os grupos Sistema Financeiro e Eletrobras se financiaram exclusivamente com recursos de geração própria.

111. Comparativamente ao exercício anterior, o montante executado do Orçamento de Investimento diminuiu 37,67% em termos reais, com o Grupo Petrobras apresentando piora na execução do seu orçamento, tendo o valor caído de R\$ 83,6 bilhões em 2020 para R\$ 47,9 bilhões em 2021.

112. Quanto ao Grupo Eletrobras, apesar do incremento real de 18,4% na execução em 2021 quando comparado a 2020, a execução por empresa piorou. Embora o GE seja composto por 32 empresas, apenas quatro delas – todas do grupo Eletrobras – responderam por 91,3% (R\$ 3,73 bilhões do total de R\$ 4,09 bilhões) dos investimentos totais do setor.

113. Relativamente ao Setor Financeiro, cinco empresas realizaram menos de 50% da dotação final e uma realizou entre 50 e 75%. O Banco do Brasil S.A. (R\$ 1,8 bilhão) e a Caixa Econômica Federal (R\$ 1,5 bilhão) foram responsáveis por 98,2% da despesa realizada no setor, que no total atingiu R\$ 3,4 bilhões.

114. Com referência ao conjunto das demais empresas do Setor Produtivo Estatal (DE), a execução apresentou crescimento real de 65,2% em 2021, relativamente a 2020, com destaque para o Serpro, única empresa que apresentou execução do orçamento acima de 75%.

115. Por fim, acerca da realização de aportes de recursos em 2021, para aumento do patrimônio líquido, as empresas que mais tiveram entradas de caixa de aportes do Tesouro Nacional por meio da execução de saldos de exercícios anteriores foram, nessa ordem, a Empresa Gerencial de Projetos Navais – Emgepron (R\$ 1,04 bilhões), a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero (R\$ 381,9 milhões) e a Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia – Hemobrás (R\$ 23,8 milhões).

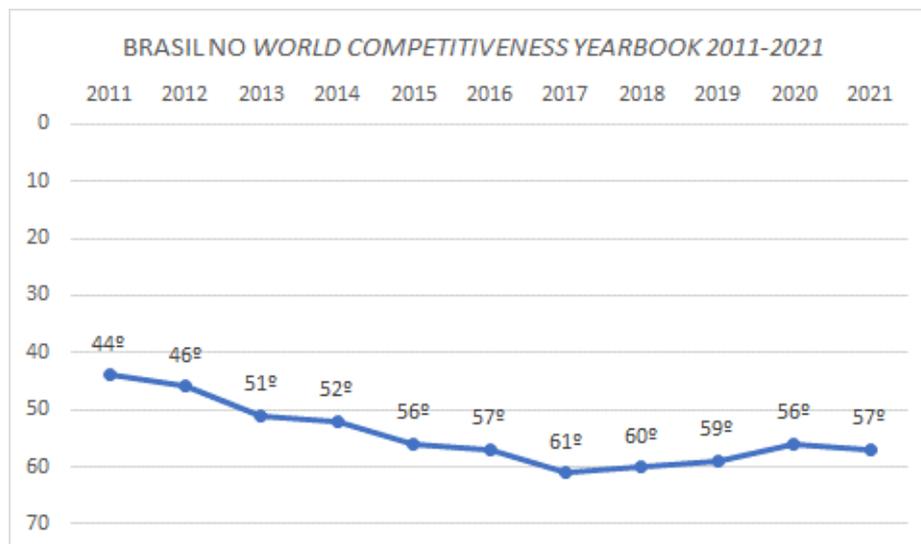
III – RESULTADOS DA AÇÃO GOVERNAMENTAL

Indicadores de Desenvolvimento Econômico e Social

116. Em complemento à apreciação da trajetória do PIB nacional, abordada no capítulo precedente, faz-se necessário analisar outros índices de natureza mais ampla e condizente com as múltiplas competências federais no que se refere à formulação, implantação e gestão de políticas públicas.

117. Tal análise se justifica na medida em que a mensuração do desenvolvimento nacional unicamente por meio de indicadores econômicos induz a uma visão restrita, frequentemente incompleta, que pode levar a conclusões equivocadas sobre temas que não se restrinjam à performance do país em termos financeiros.

118. Nesse sentido, destaco o Índice de Competitividade Mundial, do *International Institute for Management Development (IMD)*, publicado desde 1989. A edição de 2021 do referido índice contou com a participação de 64 países, tendo o Brasil sido classificado na 57ª posição – o que representou uma inversão no processo de lenta recuperação que vinha sendo observado nos últimos anos.



Fonte: *International Institute for Management Development (IMD)* e Fundação Dom Cabral.

119. Merece especial atenção o fato de que, considerando os pilares avaliados (Desempenho Econômico, Eficiência do Governo, Eficiência dos Negócios e Infraestrutura), o Brasil encontra-se no que poderíamos chamar de “zona de rebaixamento”, entre as quatro últimas colocações no ranking, justamente nas dimensões relacionadas à eficiência – do governo e de negócios.

120. Segundo o IMD, os principais desafios impostos ao país para superar tais deficiências incluem a promoção de medidas de qualificação profissional para a economia digital, a ampliação de investimentos públicos e privados para desenvolver ecossistemas de ciência, tecnologia e inovação, bem como o incentivo à aplicação de recursos nacionais e estrangeiros no setor produtivo e na infraestrutura de serviços para melhor se adaptar aos mercados do futuro.

121. Não por acaso, tais diretrizes têm sido trabalhadas de forma abrangente por esta Corte junto à Administração Pública Federal nos últimos anos, por meio de ações e eventos relacionados ao programa Brasil 100% Digital e à Rede Federal de Inovação no Setor Público (Rede InovaGov), ambas iniciativas originárias desta Casa, em parceria com o Poder Executivo e o Poder Judiciário.

122. Os resultados das avaliações internacionais demonstram, portanto, que é necessário dar continuidade a essas e a outras ações conduzidas pelo TCU, no sentido de estimular e orientar a modernização do Estado Brasileiro, pois só com o uso intensivo de tecnologias, como a inteligência

artificial, será possível nos libertar das amarras que impedem o alcance de patamares superiores de eficiência e de desenvolvimento social e econômico sustentável.

Plano Plurianual – PPA 2020-2023

123. Nesse contexto, cabe ressaltar o papel preponderante conferido pela Carta Magna ao Plano Plurianual (PPA), enquanto direcionador de mais alto nível das ações governamentais. Entretanto, a ascensão do PPA ao *status* de instrumento efetivo de planejamento depende do aperfeiçoamento dos programas finalísticos e das respectivas metas, cujas deficiências têm sido apontadas de forma recorrente por esta Corte quando da apreciação anual das Contas de Governo.

124. No que se refere ao exercício de 2020, como consignado pelo Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues (Acórdão 1.515/2021-Plenário), 43% das metas e dos resultados intermediários examinados não foram integralmente cumpridos. Tal resultado representou piora importante em relação ao ano anterior, quando tal índice alcançou 30%, conforme relatado pelo Exmo. Ministro Bruno Dantas (Acórdão 1.437/2020-Plenário).

125. Paradoxalmente, o PPA anterior, referente ao período 2016-2019, apresentava maior complexidade e era mais difícil de ser acompanhado, com 54 programas temáticos, 304 objetivos e 1.136 metas. O plano atual, por sua vez, conta com 70 programas finalísticos, com igual número de objetivos e metas, e pode ser acompanhado pela aferição de resultados intermediários, que consistem em escolhas prioritárias do órgão, constituindo as entregas essenciais ao sucesso das ações planejadas.

126. Outrossim, cabe lembrar que o PPA é instrumental para cumprir a função, elementar nas democracias maduras, de prover clareza e transparência ao ciclo orçamentário. Qualquer deficiência na integridade dos dados que o compõem tem o condão de distorcer a visão dos tomadores de decisão e de comprometer tanto a gestão estatal como o seu devido acompanhamento.

127. Além disso, prezando pela transparência, o legislador previu, no art. 20 da Lei do PPA 2020-2023, que “o investimento que ultrapassar um exercício financeiro, durante o período de 2020 a 2023, será incluído no valor global dos programas, com detalhamento específico em anexos nas leis orçamentárias e de créditos adicionais”.

128. Nessa linha, preocupa a constatação, registrada no item 3.3.13 do Relatório, de “que 19,82% dos investimentos plurianuais computados na meta do Resultado Intermediário 0009, do Programa Finalístico 3006 – Transporte Terrestre e Trânsito, **não foram identificados** no Anexo III – Investimentos Plurianuais Prioritários do PPA 2020-2023 (Seção I e II)”, em desconformidade com a Lei do PPA e com o previsto no art. 167, § 1º, da Constituição da República.

129. Ao mesmo tempo, verifica-se que as informações disponíveis no texto do PPA e em seus anexos não estão dispostas de forma a facilitar o acesso e a compreensão da sociedade, ou até dos auditores do próprio TCU, dificultando a atestação do cumprimento do art. 167, § 1º, da Carta Política, o qual prevê a inclusão, no Plano, da **integralidade** dos investimentos plurianuais de cada programa e por exercício. Ou seja, a forma como os programas finalísticos são medidos e acompanhados no PPA 2020-2023, pelo valor global, não contribui para o alcance da transparência esperada.

130. Na época em que vivemos, na qual a identidade de boa parte dos cidadãos se mistura com sua própria presença digital, parece-me injustificável qualquer dificuldade de monitoramento do instrumento orçamentário mais estratégico da República, não por falta de dados disponíveis, mas por insuficiência de transparência ativa – que se configuraria, nesse caso, com um esforço intencional da Administração Pública em disponibilizar as informações necessárias para o acompanhamento, na integralidade, dos investimentos plurianuais, de forma que possam ser melhor compreendidos pelas partes interessadas.

131. Dessa forma, considero pertinente a proposta da unidade instrutiva no sentido de expedir recomendação ao Poder Executivo para que “adote medidas de gestão com vistas a registrar, em **plataforma digital centralizada** mantida pelo órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, os dados atualizados referentes à integralidade dos **investimentos plurianuais**, segregados por programa finalístico e por exercício, com a finalidade de possibilitar o efetivo monitoramento e avaliação das políticas públicas contempladas no PPA 2020-2023, assim como a comparabilidade das informações”, observadas as diretrizes da Política de Dados Abertos do Poder Executivo, em especial no que tange à necessária consideração da potencial utilização e reutilização dos dados tanto pelo Governo quanto pela sociedade civil.

Análise Setorial – Programas Finalísticos do PPA 2020-2023

132. Na presente avaliação, foram examinados 105 elementos do PPA 2020-2023, selecionados por critérios de materialidade e relevância. Destes, 25% foram rejeitados por problemas de confiabilidade ou qualidade. Apesar do número elevado, trata-se de um avanço, na medida em que o índice de rejeição havia sido de 47% em 2020.

133. Dentre os problemas encontrados, destaca-se a existência de metas não mensuráveis e desconexas dos objetivos dos programas ou dos próprios resultados intermediários, o que implica graves prejuízos à gestão das ações governamentais e à transparência sobre o uso dos recursos públicos.

134. Quanto aos critérios para escolha dos programas finalísticos objeto de análise detalhada, registro, no que diz respeito à materialidade, que a despesa empenhada em 2021 para o conjunto de ações atingiu cerca de R\$ 180,56 bilhões, aproximadamente 36,7% do total empenhado pela União nessa categoria, excetuando-se a Nova Previdência.

135. No tocante à relevância, destaco que foram incluídos trabalhos deste Tribunal atinentes ao grau de implementação de iniciativas, à efetividade de resultados e ao alcance de metas constantes da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital, conforme orientação expressa no Acórdão 3.144/2020-Plenário, de minha relatoria.

136. Trata-se de assunto que reputo ser de extrema importância para o futuro da nação, uma vez que não é possível a qualquer país, nos dias de hoje, alcançar níveis mínimos de desenvolvimento econômico, competitividade internacional e bem-estar social sem investimentos expressivos no uso da tecnologia da informação, em especial da inteligência artificial e de outras tecnologias exponenciais.

137. Por esse motivo, entendo pertinente fazer breve análise contextual sobre a situação nacional em relação ao tema, antes de passar à abordagem dos programas finalísticos mais relevantes para o alcance da ambiciosa, mas indispensável, meta de chegarmos, um dia, à condição de país 100% digital.

A jornada rumo ao Brasil 100% digital

138. As diretrizes relativas a essa temática encontram-se atualmente delineadas na Política de Governança Digital, instituída pelo Decreto 8.638/2016, na supracitada Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (e-Digital), instituída pelo Decreto 9.319/2018, e na Estratégia de Governo Digital (EGD) 2020-2022, instituída pelo Decreto 10.332/2020.

139. As ações da EGD 2020-2022, por sua vez, relacionam-se com o planejamento governamental de longo prazo previsto no Projeto de Lei 9.163/2017 e materializado na Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Endes) 2020-2031, que serviu de fundamento para o PPA 2020-2023.

140. Nesse contexto, destaco a Diretriz 2.1 da Endes: aprimorar a governança pública, com foco na entrega efetiva de serviços ao cidadão e na melhoria do ambiente de negócios, garantindo a

soberania e promovendo os interesses nacionais. Essa diretriz tem como indicador-chave o Índice de Governo Digital (EGDI) da ONU e estabelece como meta elevar o referido índice para 0,82 (cenário de referência) ou 0,85 (cenário transformador) até 2031, partindo de uma avaliação inicial de 0,76 em 2020.

141. Vale lembrar que o posicionamento do Brasil nesse ranking da ONU foi justamente um dos motivadores para a criação da iniciativa Brasil 100% Digital, pelo TCU, em janeiro de 2015. Naquela época, nos encontrávamos na 57ª colocação global e em 6º lugar entre os países da América Latina, atrás de Uruguai, Chile, Argentina, Colômbia e Costa Rica. Continuávamos reféns da ditadura dos carimbos e guichês das repartições públicas, após pelo menos quinze anos de investimentos frustrados, desde o ano 2000, em sistemas de governo eletrônico que nunca chegaram a funcionar de forma satisfatória.

142. Em um primeiro momento, atendendo à provocação desta Corte, a Casa Civil da Presidência da República realizou diversas reuniões interministeriais, com a participação do Tribunal, para diagnosticar o cenário atual e debater sobre as providências necessárias para acelerar a transformação digital do Governo Brasileiro.

143. Como resultado, o TCU, em cooperação com a Casa Civil e o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, realizou, em abril de 2015, o primeiro “Seminário Internacional Brasil 100% Digital”, que contou com representantes de quinze países dentre os mais avançados do mundo nesses temas, além de 700 participantes de todas as esferas da Administração Pública, do meio acadêmico e do terceiro setor.

144. O tema permaneceu em evidência nos anos subsequentes, com a realização de novas edições do seminário sobre governo digital e eventos anuais intitulados “Análise de dados na Administração Pública”, com a finalidade de discutir o uso de técnicas avançadas de inteligência artificial para cruzamento e mineração de dados, como instrumento para melhoria da gestão e do controle de entidades e políticas públicas.

145. Pode-se dizer que tais esforços geraram bons frutos, como as já citadas Política de Governança Digital e Estratégia Brasileira de Transformação Digital. Merecem elogios, ainda, os decretos que instituíram diretrizes para compartilhamento e integração de dados da Administração Pública (Decreto 8.789/2016), bem como para simplificação dos serviços ao cidadão (Decreto 9.094/2017), além da constituição da Rede Nacional de Governo Digital (Decreto 9.584/2018).

146. Importante ressaltar, igualmente, as relevantes contribuições do Poder Legislativo, a exemplo da aprovação da Lei do Governo Digital (Lei 14.129/2021) e da iniciativa do Senado Federal em constituir comissão dedicada a elaborar projeto de regulação da inteligência artificial.

147. Registro que o TCU tem dispensado atenção mais do que especial ao tema, por meio de fiscalizações específicas, dada a relevância estratégica e viabilizadora para o desenvolvimento econômico sustentável da nação. Cito os recentes Acórdãos 3.145/2020 (Plataforma de Cidadania Digital), 1.480/2021 (Internet das Coisas), 1.784/2021 (Governança das ações de transformação digital), 2.032/2021 (Licitação de frequências do padrão 5G), 2.279/2021 (Plataforma de Compartilhamento de Dados – Conecta), 1.139/2022 (Inteligência Artificial) e 1.384/2022 (Lei Geral de Proteção de Dados), todos do Plenário.

148. As contribuições desta Corte de Contas foram reconhecidas explicitamente pelo então Secretário de Governo Digital do Ministério da Economia, responsável por liderar o esforço de transformação digital do Poder Executivo, em ofício dirigido à nossa Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação no último dia 13 de outubro, nos seguintes termos:

Gostaria de expressar meus mais elevados préstimos pelo excelente trabalho realizado por toda a equipe da Sefti no esforço de motivar, dar suporte, monitorar e cobrar o aprimoramento constante da iniciativa de transformação digital do Estado Brasileiro.

Desde muito antes dos resultados serem entregues à população, o TCU demonstrou visão de futuro, sobretudo quando lançou o tema, ainda em 2015, no seminário Brasil 100% Digital.

Ressalto que a Sefiti acompanhou esta trajetória desde os primeiros passos, dando orientações, prestando esclarecimentos e cobrando resultados em governança, gestão e nos serviços à população. Por meio de ao menos oito acórdãos, inúmeras reuniões, relatórios e oficinas, aprendemos juntos, continuamente, quais as melhores práticas deveriam ser aplicadas para maximizar os ganhos deste projeto e recuperar o atraso da digitalização do Estado brasileiro.

149. Entretanto, apesar das ações do Executivo, com o apoio do Congresso e a orientação desta Corte, os avanços ainda se mostram insuficientes, conforme evidenciado pelo próprio índice EGDI, adotado como referência para o planejamento estratégico de longo prazo. Mesmo com o avanço numérico expressivo, de 0,60 em 2014 para 0,76 em 2020, o Brasil figurava ainda na 54ª posição do ranking global, muito atrás de Uruguai (26º, EGDI = 0,85), Argentina (32º, EGDI = 0,827) e Chile (34º, EGDI = 0,825).

150. Ainda mais preocupante, a meu ver, é a constatação de que a meta estabelecida na proposta de Estratégia Nacional de Desenvolvimento para o período 2020-2031 é justamente que o índice EGDI alcance o valor de 0,82, na estimativa mais conservadora, e 0,85, no “cenário transformador”. Ou seja, por essas projeções, levaríamos mais dez anos para alcançar o mesmo patamar de desenvolvimento em governo digital que nossos vizinhos já possuíam dois anos atrás.

151. Nesse ponto, cabe registrar a ocorrência de uma aparente contradição, pois no ranking global de maturidade em governo digital, divulgado pelo Banco Mundial no último mês de outubro com base em dados de 2020 (mesmo ano do último levantamento da ONU), o Brasil aparece na 7ª colocação geral e como líder no continente americano, à frente até mesmo de Estados Unidos e Canadá, além dos países da América Latina.

152. A explicação para tamanha discrepância é simples: enquanto a avaliação do Banco Mundial baseia-se na oferta de serviços públicos digitais e nos investimentos associados para melhoria de processos e capacitação no âmbito da administração pública, a análise efetuada pelas Nações Unidas é muito mais abrangente. O índice EGDI, calculado pela ONU, é resultado de três indicadores complementares: a oferta de serviços digitais por parte do governo (OSI), o desenvolvimento da infraestrutura nacional de telecomunicações (TII) e os investimentos em capacitação da população em geral para o uso de serviços e tecnologias digitais (HCI).

153. Ocorre que em 2020, segundo o ranking da ONU, éramos o 20º país mais avançado na digitalização de serviços (OSI), mas estávamos estagnados na 68ª posição na dimensão de capital humano (HCI) e nossa colocação em infraestrutura (TII) vinha piorando ano após ano – de 58º em 2016 para 68º em 2018, e 72º em 2020, o que evidencia que outras nações têm avançado em velocidade superior à nossa.

154. Não é difícil compreender as razões para isso quando vemos a situação lastimável da educação no país, e quando as frequências da telefonia 5G são licitadas a preços muito inferiores ao seu valor, com obrigações de cobertura insuficientes e prazos mais do que elásticos para sua implantação que, a propósito, cabe lembrar, já se encontra atrasada neste momento.

155. Em suma, para construção da verdadeira cidadania digital, essencial para uma democracia plena e participativa, não basta a oferta de serviços públicos digitais. É indispensável que o Estado proporcione condições efetivas para uso de tais serviços pela população, tanto em relação à conectividade – com desempenho adequado e preços razoáveis – como ao conhecimento necessário para operação de tais serviços.

156. Feitas essas observações, passo a discorrer sobre alguns dos principais pontos descritos no item 3.3 do relatório precedente, com especial atenção aos programas Brasil Moderniza, relacionado à estruturação do governo digital, e Conecta Brasil, que visa ampliar o acesso à

conectividade em banda larga, sem prejuízo da abordagem de aspectos específicos de outros programas analisados pela unidade técnica.

Programa Finalístico 2201 – Brasil Moderniza

157. O programa Brasil Moderniza busca aumentar a qualidade da prestação de serviços à sociedade, atualizando o ambiente de negócios e a gestão do Estado, com ênfase na transformação digital dos serviços públicos, com o objetivo de aproveitar o potencial das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) para promover o desenvolvimento social e econômico.

158. Parte relevante dessa iniciativa está relacionada com a digitalização de serviços oferecidos à população. Sobre o tema, verificou-se, no início do mês de abril, que 3.650 (74%) dos 4.909 serviços públicos catalogados pelo portal gov.br estavam disponíveis de forma totalmente digital, à exceção de eventuais etapas consideradas impossíveis de serem digitalizadas, tais como a coleta de dados biométricos ou a retirada de documentos com validade somente em meio físico, como o passaporte.

159. Ainda que tais números possam ter sua confiabilidade questionada, conforme apontado pela unidade técnica, devido à ausência de checagem dos dados informados pelos órgãos e entidades e pela falta de transparência sobre variações observadas no quantitativo total de serviços e respectivo percentual de digitalização, é inegável que as ações vinculadas ao programa em questão têm gerado impactos positivos.

160. Disponibilizar o serviço público, ou parte dele, de forma remota, melhora a experiência do usuário, pois evita idas desnecessárias ao guichê e, em geral, resulta em menor tempo de espera. Segundo o “Painel de Raio-X da Administração Pública Federal”, publicado pelo Ministério da Economia (<https://raiox.economia.gov.br>), o avanço dos serviços digitalizados teria permitido uma economia anual de R\$ 1,1 bilhão para o governo e de R\$ 3,4 bilhões para a sociedade como um todo.

161. Ainda assim, verificou-se uma redução de 48% na dotação do programa em 2021 em relação a 2020, o que levou o TCU a expedir determinação para que fossem adotadas providências para assecuração de recursos com vistas a garantir a continuidade das ações de transformação digital, bem como recomendação para que fosse positivado, nas normas que regem o tema, o “princípio do não-retrocesso” na implementação de serviços públicos digitais (Acórdão 2.279/2021-Plenário, também de minha lavra).

162. O tema está sendo monitorado no âmbito do TC 041.726/2021-9, sob minha relatoria, no qual constam informações prestadas pela Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia no sentido de que a redução orçamentária foi devidamente revertida, e de que o citado “princípio do não-retrocesso” foi inserido de forma explícita no art. 6º, parágrafo único, e no art. 13 da EGD 2020-2022, por meio do Decreto 10.996/2022.

163. Sabe-se que o avanço na transformação digital do Estado passa pela integração de sistemas e pelo compartilhamento de dados, práticas essenciais para a eliminação de etapas desnecessárias ou redundantes na prestação de serviços públicos. Nesse sentido, o citado Acórdão 2.279/2021 também sinalizou a necessidade de melhorias na plataforma Conecta Gov.br, que reúne e disponibiliza serviços de uso comum, a exemplo do acesso ao cadastro base do cidadão, validação biométrica, consulta de CEP, CNPJ, situação militar e certidão negativa de débitos e da dívida ativa da União.

164. Além da plataforma Conecta Gov.br, deve-se mencionar que houve evolução na iniciativa de implantação da Identidade Civil Nacional (ICN), que busca integrar a base de dados da Justiça Eleitoral, já dotada de atributos biométricos, às bases de dados identificadoras de pessoas naturais, como o CPF e o registro civil.

165. Em março de 2021, foi firmado Acordo de Cooperação Técnica entre o TSE e o Poder Executivo, o que possibilitou a retomada dessa iniciativa após uma década de adiamentos. Espera-se que, após implementada, a ICN possibilite maior acesso aos serviços públicos, constituindo importante fonte de conferência para reduzir fraudes na utilização de dados de pessoas naturais, notadamente no acesso a benefícios sociais.

166. No entanto, ainda que o Governo Federal tenha evoluído no campo da oferta de serviços digitais, os desafios do País nessa seara são mais profundos, conforme demonstrado pela retromencionada composição do índice EGDI avaliado pela ONU, em especial na área de telecomunicações.

Programa Finalístico 2205 – Conecta Brasil

167. O programa Conecta Brasil foi planejado para enfrentar o desafio da implantação de serviços de telecomunicações em regiões remotas, diante de um país de grandezas continentais e de alta concentração populacional, tendo como objetivo “promover o acesso universal e ampliar a qualidade dos serviços de comunicações do país”, e como meta “ampliar o acesso à internet em banda larga para os domicílios brasileiros, de 74,68% para 91%” até 2023.

168. Inicialmente, cabe registrar que persiste o cenário de inadequação de metas e de resultados intermediários do referido programa, como apontado pelo eminente Ministro Walton Alencar Rodrigues quando da apreciação das Contas de Governo de 2020, motivando manifestação sobre o tema na declaração de voto que apresentei à época, nos seguintes termos:

24. Além de a apuração da meta global do referido programa ter utilizado dados bastante defasados, ainda de 2018, nota-se que a maioria dos resultados intermediários sequer chegaram a ser apurados, visto que se limitam a referenciar a posição do Brasil em rankings internacionais de telecomunicações, cibersegurança e adoção da tecnologia da informação, os quais não foram atualizados em 2020.

25. Conforme bem ressaltado no relatório, a simples utilização de índices processados e divulgados por organizações internacionais implica omissão do órgão ministerial de seu dever inarredável de promover e acompanhar o desenvolvimento das iniciativas atinentes à sua área de competência. Ademais, na ausência de resultados intermediários que indiquem de forma objetiva o conjunto de ações necessárias para a consecução do objetivo geral, não chega a ser surpreendente que a meta de universalização prevista para 2020 não tenha sido atingida.

169. Quanto ao desempenho do programa, conforme registrado no relatório precedente, não foi possível apurar a evolução no índice de acesso domiciliar em banda larga no período, devido à não realização do levantamento específico (Pnad-TIC) por parte do IBGE em 2020 e à indisponibilidade, até o momento, dos dados relativos à pesquisa efetuada em 2021.

170. Por outro lado, segundo relatório apresentado pela Controladoria Geral da União com base em informações obtidas no site da Anatel, há evidências de que o acesso à banda larga fixa tenha aumentado de 32,9 milhões em dezembro de 2019 para 41,2 milhões ao final de 2021, o que poderia ser explicado pelo aumento da demanda por serviços disponíveis na internet no período de isolamento decorrente da pandemia do Covid-19.

171. Com efeito, o que se verifica em relação à conectividade móvel é que o Brasil continua apresentando indicadores de velocidade em dispositivos móveis muito abaixo dos padrões mundiais e do mínimo esperado para uma conexão de qualidade. Dados de fevereiro de 2022 apontam o Brasil na 78ª posição entre 138 países, com desempenho médio sofrível, da ordem de 23 Mbps para download e 8 Mbps para upload.

172. Ainda pior é a constatação de que não existem perspectivas concretas para a melhoria dessa situação a curto e médio prazos. O Brasil aparecia, em 2021, como o mais atrasado adotante da tecnologia 5G entre 112 países. Ademais, conforme consignado no voto revisor que apresentei

por ocasião do julgamento do TC 000.350/2021-4, o edital de licitação das frequências para implantação desse novo padrão continha falhas graves, implicando não apenas em prejuízos ao erário, como em riscos de perpetuação do atual cenário de oferta de serviços caros, de baixa qualidade e com cobertura deficiente.

173. Nesse sentido, basta lembrar que, mesmo se cumpridos os compromissos constantes do referido edital para implantação em capitais de Estados e no Distrito Federal, primeiro grupo de cidades a serem atendidas, estudos realizados pela área técnica do TCU demonstraram que o plano piloto, área central de Brasília, só receberia estações de transmissão suficientes para cobertura integral com o sinal 5G em dezembro de 2023.

174. Some-se a isso o fato de que as empresas arrematantes da faixa de 3,5 GHz já solicitaram a dilação do prazo para início da ativação das primeiras antenas, que venceria dentro de um mês, revelando quadro de logro aos consumidores, que podem continuar pagando caro por um suposto serviço 5G que na verdade não está disponível, e se submetendo às agruras de uma banda estreita que mal alcança as velocidades teóricas das redes 3G.

175. Tais deficiências na infraestrutura de telecomunicações podem comprometer o desenvolvimento sistêmico e sustentável do Brasil, em especial para os eixos “economia baseada em dados” e “novos modelos de negócio”, fortemente dependentes do trânsito massivo de informações digitais e da aplicação de tecnologias como o *blockchain* e a inteligência artificial (Acórdãos 1.613/2020 e 1.139/2022, ambos do Plenário), bem como de outras tantas tecnologias emergentes.

176. Por fim, ainda que o programa Conecta Brasil tenha como foco exclusivo a ampliação do acesso em banda larga residencial, é oportuno ressaltar as deficiências estruturais na conectividade das escolas públicas de nosso país, requisito básico para uma educação compatível com a era digital.

177. A pesquisa TIC Educação 2020 revelou que 18% das escolas ainda não possuíam acesso à Internet, sendo que na zona rural esse número atinge 48%. Ademais, análise deste Tribunal sobre o Programa de Inovação Educação Conectada mostrou que a mediana da velocidade de download nas escolas fica abaixo de 20 Mbps, insuficiente para o bom uso pedagógico da tecnologia. Também se apurou que a maioria das escolas públicas de educação básica apresentam indicadores baixos de formação de professores nessa área (Acórdão 326/2022-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Augusto Nardes).

178. São números preocupantes, pois demonstram que parcela significativa da população não vai conseguir explorar o potencial das novas tecnologias, fazendo com que o Brasil permaneça em níveis inaceitáveis de capacidade de capital humano, conforme indicado pela avaliação da ONU. Ainda sobre o tema, destaco que no âmbito do Acórdão 1.309/2021 - Plenário (Rel. Min. Marcos Bemquerer) esta Corte concluiu pela insuficiência da atuação do Estado como indutor de qualificação profissional que atenda ao mercado de trabalho, em face dos desafios decorrentes da transformação digital.

179. Em suma, o panorama em exame sugere que o Governo Federal dispensa atenção quase exclusiva à transformação digital da máquina estatal, sem dúvida essencial no esforço de melhoria dos serviços públicos e de desburocratização. Por outro lado, a evolução digital do resto do país parece caminhar aos soluços, quando se avalia o andamento das iniciativas previstas na estratégia e-Digital, no que se refere às ações relacionadas aos seus eixos habilitadores.

180. Diante de tal cenário, não tenho dúvidas de que se fazem necessárias mudanças urgentes no direcionamento das ações governamentais, de modo a privilegiar igualmente as dimensões de prestação de serviços digitais, de melhoria da infraestrutura nacional de telecomunicações e de

capacitação da população, a fim de que seja possível ampliar os benefícios da transformação digital para além das fronteiras das repartições públicas.

Considerações sobre os demais programas

181. Registro que, além dos programas Brasil Moderniza e Conecta Brasil, foram analisados outros seis programas vinculados ao eixo econômico do PPA 2020-2023, dois no eixo ambiental, três em infraestrutura e cinco na dimensão social. As avaliações detalhadas com relação à qualidade das metas e dos resultados intermediários, bem como do desempenho de tais iniciativas no ano de 2021, encontram-se anotadas no relatório precedente.

182. Nesse contexto, merece destaque positivo o programa de Melhoria do Ambiente de Negócios e da Produtividade, que tem como objetivo aumentar a produtividade e a competitividade da indústria, do comércio, dos serviços e das micro e pequenas empresas nacionais em comparação com outras economias mundiais.

183. Além da execução orçamentária do referido programa ter ultrapassado a marca dos 90%, as metas estabelecidas para o ano de 2021 foram cumpridas ou superadas, em especial no que se refere à posição do Brasil no Índice de Competitividade Global, em que a colocação obtida em 2021 – 67º lugar – ultrapassou a meta prevista para todo o quadriênio, que seria a 76ª posição.

184. Ainda que tal resultado possa ter sido influenciado por mudanças na metodologia de cálculo do índice, entendo que as iniciativas do Poder Executivo contribuíram de forma significativa para o avanço do país, principalmente no tocante ao incentivo à inovação, por meio da aceleração de startups (Programa Inovativa Brasil) e do esforço para desburocratização da máquina pública, este último objeto dos Acórdãos 1.263/2019 e 836/2022, do Plenário, ambos da relatoria do eminente Ministro Vital do Rêgo.

185. No que diz respeito aos investimentos em Ciência e Tecnologia, entretanto, o cenário não é tão auspicioso. Apesar de contar com recursos oriundos de renúncias de receitas que estão entre as oito de maior materialidade no conjunto de gastos tributários, equivalendo a 4,03% do total das renúncias da União, como já adiantado no Voto, o dispêndio com essa função orçamentária experimentou um percentual de liquidação de despesas de apenas 56,7% em 2021, contra uma média de 84,4% nos quatro exercícios anteriores.

186. Conforme detalhado pela unidade técnica, o mau desempenho do programa analisado (2208 - Tecnologias Aplicadas, Inovação e Desenvolvimento Sustentável) pode ser associado a problemas na política de incentivos da Lei de Informática, visto que o percentual de faturamento decorrente de bens com tecnologia nacional foi reduzido durante a pandemia, justamente em função do aumento da venda de produtos incentivados, como microcomputadores, notebooks e smartphones.

187. Outrossim, parte considerável do orçamento do Programa 2208 é executado por meio da Financiadora de Estudos e Projetos, com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, bem como pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, responsável pela concessão de bolsas e auxílios para pesquisadores brasileiros. A atuação das referidas entidades foi avaliada pelo TCU no âmbito dos Acórdãos 693/2022 e 2.794/2021, do Plenário, ambos da relatoria do eminente Min. Augusto Nardes, com diversas recomendações voltadas para a melhoria na aplicação e na fiscalização dos recursos destinados ao aprimoramento dessa área tão essencial ao desenvolvimento nacional.

188. Quanto ao Programa 2218, que trata de Gestão de Riscos e de Desastres, informo um dado curioso. As metas definidas para o programa foram alcançadas e até superadas, com destaque para o Indicador de Capacidade Municipal (ICM), que considerou o aumento do número de planos

de contingência, a capacitação e adesão ao Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2iD), indicando, ao fim de 2021, 510 municípios e superando a meta prevista para o exercício.

189. No entanto, ao examinarmos a execução orçamentária no período, há concentração de dispêndios em ações de resposta aos eventos e recuperação das áreas afetadas, típicas da fase de gerenciamento pós desastre, com perto de 80% do montante liquidado, sendo direcionado a iniciativas de socorro, assistência às populações vitimadas e restabelecimento de serviços essenciais. Ao mesmo tempo, as ações de prevenção apresentam dificuldades para a obtenção de recursos, travando o desenvolvimento dos projetos de infraestrutura necessários à redução da vulnerabilidade da população em situação de risco, em dissonância com o previsto na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil instituída pela Lei 12.608/2012.

190. Diante de tal realidade, e considerando a gravidade dos desastres naturais nas mais diversas regiões do Brasil, que todos pudemos acompanhar no último ano, a única conclusão que considero possível em se tratando de área que demanda a atenção urgente por parte do TCU, é que existem distorções importantes no desenho e na implementação do programa em questão, uma vez que o suposto cumprimento das metas estabelecidas não se traduziu, em absoluto, em avanços no objetivo de “investir na compreensão e redução do risco, ampliar a preparação e reduzir os efeitos dos desastres”.

191. Por último, mas certamente não menos importante, confiro o necessário destaque para o programa 2221, que visa solucionar o problema da insegurança hídrica, caracterizado por situações em que não há disponibilidade de água em qualidade e quantidade adequadas para o atendimento das necessidades humanas, para a prática das atividades econômicas e para a conservação dos ecossistemas aquáticos.

192. A água, como tenho dito, além de ser recurso essencial à vida, deve ser gerenciada com especial atenção de modo a viabilizar seus múltiplos usos, de forma sustentável, para assegurar tanto a sobrevivência humana como ambiente adequado para o desenvolvimento econômico e social.

193. O programa em questão engloba o Projeto de Integração do Rio São Francisco (PISF), a recuperação de reservatórios estratégicos para essa integração, a reabilitação de barragens e outras obras hídricas consideradas estruturantes, empreendimentos que têm sido objeto constante de análise deste Tribunal, frente à ocorrência frequente de desvios e fraudes que trazem graves prejuízos ao erário e às populações locais.

194. A título de exemplo, cabe citar o Acórdão 901/2021-Plenário, de minha relatoria, que determinou ajustes em critérios e procedimentos de fiscalização e controle de obras hídricas regidas pela Portaria Interministerial 130/2013, bem como a auditoria realizada no âmbito do TC 029.486/2020-3, que avaliou os fluxos de estruturação dos grandes projetos de infraestrutura hídrica e resultou em proposta de diversas recomendações aos órgãos competentes.

195. Quanto ao programa, nota-se que o desempenho das ações no ano de 2021 foi satisfatório, considerando a meta global de ampliação da oferta hídrica em 132 dos 717 municípios que se encontravam, no início de 2020, com índice de segurança hídrica mínimo ou baixo. Por outro lado, não posso deixar de ressaltar que tal objetivo, definido no PPA 2020-2023, implica a aceitação, pelo Poder Executivo, de que mais de 10% dos municípios brasileiros continuarão em situação de absoluta carência desse bem essencial, no mínimo até o final de 2023.

196. Merece atenção, igualmente, o resultado intermediário associado à recuperação dos reservatórios que abastecem a bacia do Rio São Francisco, providência essencial para que o processo de transposição das águas do “Velho Chico” possa ser conduzido com riscos mínimos para a perenidade deste curso d’água importantíssimo, que consiste em verdadeira espinha dorsal do sistema hídrico das regiões sudeste e nordeste.

197. Conforme registrado pela unidade técnica, durante o exercício de 2021 observou-se o alcance de 80% da meta estabelecida para o período, com uma execução de 34,8% em relação aos 43,5% planejados. Embora tal diferença possa parecer pequena, é importante levar em consideração o cenário geral de estresse hídrico vivenciado no país nos últimos anos, e ainda não totalmente superado.

198. Nesse contexto, não é difícil compreender que a eventual manutenção do atual nível de desempenho da iniciativa de recuperação dos reservatórios resultaria em uma redução potencial de 20% na capacidade de regeneração dos volumes de água do Rio São Francisco ao longo do tempo, o que pode comprometer não só o sucesso do PISF, como a segurança do abastecimento dos municípios que integram a bacia hidrográfica.

199. Em resumo, caso não seja revertido o baixo desempenho nessa ação específica, é possível que esse programa governamental resulte no aumento da quantidade de municípios em situação de insegurança hídrica, em vez da sua redução.

200. Vale lembrar que o processo de capitalização da Eletrobras, concluído recentemente após validação das condições da operação por esta Corte (Acórdão 1.103/2022-Plenário, de minha relatoria), previu a destinação anual de R\$ 350 milhões justamente para revitalização dos recursos hídricos da bacia do Rio São Francisco. Porém, conforme alertei em meu voto, tais valores são insuficientes para levar a termo as ações necessárias, sendo imprescindível que o Governo Federal continue aportando recursos orçamentários e humanos para o alcance dos objetivos estabelecidos para o programa.

201. Apesar da criticidade do tema e das deficiências apontadas na implementação das ações planejadas, entendo que tais problemas poderão ser enfrentados por meio de iniciativas inseridas no novo Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), uma vez que o PNRH 2006-2021 teve sua vigência encerrada em dezembro de 2021 e, segundo informações prestadas pela Agência Nacional de Águas no âmbito do TC 029.486/2020-3, o PNRH 2022-4040 encontra-se atualmente em elaboração.

IV - CONFORMIDADE FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

202. Nesse ponto, o exame efetuado, para além de contribuir com a transparência da gestão, fornecendo informações sobre a atuação do Governo Federal na seara das finanças públicas, objetiva verificar a conformidade e a adequação da gestão orçamentária e financeira do exercício de 2021 às normas regentes, em especial as regras constitucionais, da Lei de Responsabilidade Fiscal, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentaria anual.

203. Conforme destacado pela unidade instrutiva, o resultado dessa avaliação não configura certificação acerca da regularidade da gestão, em similitude ao disposto no art. 206 do Regimento Interno do TCU.

204. Acerca do cumprimento de dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, foram escrutinados os seguintes temas: limites e/ou parâmetros estabelecidos para as metas fiscais; contingenciamento; receita corrente líquida; despesas com pessoal; disponibilidades de caixa e restos a pagar; operações de crédito, garantias e contragarantias; instituição de renúncias de receitas; criação ou aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado; e ações de recuperação de créditos.

205. Em seu exame, a unidade técnica cuidou de verificar o cumprimento de dispositivos da Lei de Diretrizes Orçamentárias quanto à execução de metas e prioridades do exercício de 2021, finalizando com a proposta de opinião do TCU sobre a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, com vistas à emissão do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República.

206. A unidade instrutiva registrou como irregularidade, após extensa e judiciosa análise nos autos, alinhando proposta de recomendação, o desvio de finalidade reincidente de recursos vinculados à seguridade social para o custeio de ações típicas de manutenção e desenvolvimento do ensino alheias às políticas públicas abrangidas pelo conceito constitucional de seguridade social, em afronta aos princípios e regras previstos nos arts. 194, 195, 198 a 203 da Constituição Federal, ao § 4º do art. 76 do ADCT, à Lei 8.212/1991 (arts. 11, 16, 17 e 18), à Lei Complementar 141/2012 (arts. 2º e 3º), e em desacordo com a resposta à consulta apreciada pelo Acórdão 31/2017 - Plenário, com eficácia normativa.

207. Na sequência, foi anotada como impropriedade a execução reincidente no identificador orçamentário exclusivo para ações de manutenção e desenvolvimento do ensino (ID-USO 8) de parcela residual de despesas com aposentadorias e pensões, em desacordo com § 7º do art. 212 da Constituição Federal e o art. 70, inciso I, da Lei 9.394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

208. No tocante ao quadro de calamidade pública decorrente da pandemia do Covid-19, foram adotadas diversas ações para fazer frente à crise sanitária. Entretanto, a LOA 2021 não previu ação específica para segregar os recursos alocados no enfrentamento da pandemia, de modo diferente do que ocorreu em 2020 com a criação de ação orçamentária própria (Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus).

209. Assim, cabe destacar que, para a continuidade do referido enfrentamento, foram publicadas diversas medidas provisórias para a abertura de créditos extraordinários na função Saúde, tendo como fonte de recursos o superávit financeiro, excesso de arrecadação e operações de crédito.

210. O relatório também trouxe a lume o volume expressivo de recursos de natureza federal repassados aos entes subnacionais na forma prevista na Lei Complementar 141/2012. Entretanto, o Ministério da Saúde e demais órgãos federais não se valeram das ferramentas tecnológicas disponíveis – a exemplo da Plataforma +Brasil e do Portal Nacional das Contratações Públicas (PNCP) – para realizar o monitoramento e a avaliação da eficiência alocativa dos recursos de natureza federal aplicados de forma descentralizada.

211. O tema da necessidade de se estender o uso das ferramentas tecnológicas disponíveis para monitorar e avaliar a eficiência alocativa dos recursos federais destinados à saúde já tinha sido apontado no Parecer Prévio sobre as Contas de 2020, inclusive com a expedição de recomendação, que ainda não foi implementada.

212. Nesse contexto, rememoro que, por meio da Instrução Normativa Seges/Ministério da Economia 206/2019, foi promovida restrição quanto ao uso obrigatório da Plataforma + Brasil, reservada apenas para as transferências voluntárias federais, tipo de repasse intergovernamental residual na área de saúde, sem alcançar a maior parte dos repasses, realizados na modalidade transferência obrigatória.

213. Assim, como destacado no relatório, a despeito de se manter a natureza federal do recurso e a competência dos órgãos da União para realizar a fiscalização e controle, a aplicação de mais de R\$ 103 bilhões permanece à margem de qualquer controle de forma sistematizada e racional.

214. Referido quadro torna por deveras pertinente a proposta de se expedir nova recomendação, bem assim alertas, conforme registrado pela unidade instrutiva, contemplando os avanços legislativos inaugurados pela Emenda Constitucional 109/2021 e as previsões dos arts. 16 e 17 da Lei 14.194/2021, cujo monitoramento futuro deverá ser realizado em substituição ao anterior, presente na recomendação relativa às Contas de 2020.

215. A recomendação, endereçada aos Ministérios da Economia e da Saúde, e à Casa Civil da Presidência da República, no sentido de que adotem as **plataformas digitais** já desenvolvidas e mantidas pelo Poder Executivo Federal (a exemplo da Plataforma +Brasil e do Portal Nacional de Contratações Públicas) – ou outras que venham a substituí-las – para centralizar o registro eletrônico das contratações, dispensas e outras informações referentes à efetiva aplicação dos recursos de natureza federal vinculados à saúde, repassados, nas modalidades **transferência obrigatória ou transferência voluntária**, aos demais entes da Federação, aplicados diretamente ou por meio de sub-repasse a entidades do terceiro setor, de forma a garantir a identificação do credor final, assim como para assegurar a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados decorrentes da efetiva aplicação desses recursos.

216. E os pertinentes alertas, dos quais destaco o que deve ser dirigido à Presidência da República, no sentido de que a omissão quanto à regulamentação dos §§ 2º e 4º do art. 13 da Lei Complementar 141/2012, visando à identificação do credor final do recurso de natureza federal, quando aplicado diretamente pelos entes subnacionais ou por sub-repasse a entidades do terceiro setor, compromete o monitoramento e a avaliação da política nacional de saúde assim como o controle da eficiência na alocação dos recursos de natureza federal.

217. Outro tema a merecer destaque no relatório diz respeito às emendas parlamentares individuais e de bancada estadual, cuja execução orçamentária alcançou, respectivamente, R\$ 9,46 bilhões e R\$ 7,22 bilhões, obedecendo aos comandos previstos nos §§ 11, 12 e 13 do art. 166 da Constituição Federal.

218. No pertinente à execução financeira, as emendas individuais e de bancada totalizaram 98,9% e 74,9%, respectivamente, deixando de alcançar o limite mínimo de 100% definido pela Constituição Federal.

219. Nesse contexto, no qual foi anotada a impropriedade consistente na ausência de justificativa para a totalidade de emendas individuais e de bancada estadual que deixou de ser paga (execução financeira) em 2021, em desacordo com os valores e parâmetros mínimos exigidos pelos normativos de regência, também julgo pertinente o encaminhamento no sentido de se propor recomendação ao Poder Executivo para que sejam adotados mecanismos efetivos e racionais de monitoramento da execução financeira descentralizada das referidas emendas pelos órgãos e entidades da administração pública federal, com vistas a assegurar a observância dos parâmetros mínimos estabelecidos pela Carta Magna.

Regra de Ouro

220. O cumprimento da Regra de Ouro das finanças públicas, prevista no art. 167, inciso III, da Constituição Federal e regulamentada pela Lei Complementar 101/2000 e pela Resolução do Senado Federal 48/2007, a qual veda a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta, tem sido objeto de apuração contínua por parte desta Corte de Contas.

221. Durante a execução orçamentária, não houve necessidade de emprego de recursos da emissão de títulos da dívida pública mobiliária federal para fazer frente à programação das dotações condicionadas, eis que utilizado saldo do superávit financeiro e da excepcional arrecadação de recursos de alocação livre, tendo sido cumprida a Regra de Ouro com elevada margem no curso da elaboração, aprovação e execução da LOA 2021.

Recursos destinados à irrigação nas regiões Centro-Oeste e Nordeste

222. A cada exercício, o Tribunal examina o cumprimento do disposto no art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, relativamente à

aplicação de recursos da União em programas de irrigação, cujos parâmetros mínimos para a aplicação (montante global empenhado no exercício), nas regiões Nordeste e Centro-Oeste, encontra-se no patamar de 20% para o Centro-Oeste e de 50% para o Nordeste.

223. O percentual executado na Região Nordeste superou o patamar mínimo estabelecido pelo art. 42 do ADCT. Entretanto, a despeito dos reconhecidos esforços do Poder Executivo e das ressalvas e recomendações preferidas nos pareceres prévios dos exercícios anteriores, o referido patamar mínimo, com relação ao Centro-Oeste, não foi atingido, revelando-se pertinente a proposta de expedição de alerta, nesse contexto da não aplicação, no exercício de 2021, de nenhum valor em projeto de irrigação na Região Centro-Oeste, no sentido de que o descumprimento, no todo ou em parte, da obrigação constitucional, pode ensejar **opinião adversa** sobre a execução orçamentária.

224. Por conseguinte, também acolho **in totum** a proposta específica de endereçamento de recomendações e de alerta às instâncias governamentais responsáveis pelo tema.

Cumprimento dos Limites do Teto de Gastos e das Metas Fiscais

225. Resumidamente, anoto que os gastos efetuados pelos Poderes e órgãos foram inferiores aos limites individualizados, tendo sido cumpridos os limites calculados segundo as regras estabelecidas no art. 107 do ADCT, alterado pela Emenda Constitucional 113/2021, e considerando os acórdãos expedidos pelo Tribunal versando sobre acréscimos à base de cálculo do teto relativamente ao Ministério Público da União, como também para os órgãos do Poder Judiciário.

226. No tocante às metas fiscais, cumpre destacar que houve cumprimento das metas de resultado primário, uma vez que o resultado realizado, embora com déficit primário de R\$ 32,8 bilhões (sendo R\$ 35,9 bilhões de déficit do Governo Central e R\$ 3,0 bilhões de superávit das empresas estatais federais), não extrapolou a meta constante da LDO 2021, que foi estabelecida em R\$ 247,1 bilhões de déficit para o Governo Central e de R\$ 4,0 bilhões de déficit para as empresas estatais federais.

Tramitação e Sanção da Lei Orçamentária de 2021

227. Quando da tramitação e sanção da LOA 2021 foram identificadas possíveis irregularidades e impropriedades, em apuração no âmbito do TC 012.649/2021-0, de minha relatoria e pendente de apreciação, relacionadas a modificações nas programações com a finalidade de acomodar emendas parlamentares (despesas discricionárias, viabilizadas mediante aumento do montante de recursos alocados por decisão do relator geral do PLOA), a partir, por exemplo, do cancelamento de despesas obrigatórias (supressão de despesas primárias), as quais teriam sido fixadas em desacordo com as projeções oficiais e à margem das normas regentes.

228. Trata-se de tema juridicamente complexo e de significativa materialidade, relacionado às despesas de RP 9 e pendente de julgamento definitivo pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) 850, 851 e 854 (Rel. Ministra Rosa Weber), que tramitam em conjunto, e com autorização, em última deliberação referendada pelo Plenário do Pretório Excelso, no sentido da continuidade da execução das despesas classificadas sob o indicador RP 9.

229. No exame do processo específico, levado a efeito pela equipe da unidade técnica, foram constatadas, em síntese: i) a supressão de despesas discricionárias do Poder Executivo (RP 2) para acomodação de recursos em emendas do relator-geral (RP 9); ii) a classificação inadequada das despesas alocadas em reserva de contingência; iii) a ausência de dotação para pagamento do abono salarial ano-base 2020; e iv) a fixação de montantes insuficientes para as despesas obrigatórias.

230. Restou configurado quadro de irrealismo da proposta orçamentária de 2021, que deixou de prever, ordinariamente, dotações necessárias e suficientes para as obrigações legais e constitucionais, muito embora tenham sido promovidos vetos parciais, além de recomposições

posteriores (de despesas obrigatórias), a mitigar as inadequações apresentadas, em especial quanto à seguridade social.

231. O irrealismo orçamentário caracterizou-se pela insuficiência de créditos em relação às estimativas oficiais das despesas com benefícios previdenciários (despesas obrigatórias) e pela supressão de despesas discricionárias relacionadas ao funcionamento dos órgãos e entidades, e à conservação do patrimônio público.

232. Ademais, as omissões e supressões de despesas quando da tramitação do PLOA 2021 se revelaram em desacordo com os princípios da universalidade e da transparência, com ausência de compatibilização com as diretrizes da LDO inicialmente aprovada, que determinavam, por exemplo, a priorização das despesas obrigatórias, nada obstante terem sido fixadas, posteriormente, novas diretrizes, quando da alteração promovida na LDO 2021.

233. A possível inadequação da sistemática da RP 9 se encontra relacionada ao art. 45 da LRF, que determina que a lei orçamentária e as de créditos adicionais só devem incluir novos projetos após adequadamente atendidos os projetos já em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, com este último tipo despesa se apresentando com conceito ainda não satisfatoriamente definido no âmbito das LDOs.

234. Referida situação demandaria medidas adicionais de esforço do Governo Federal para cumprir o Teto de Gastos e a meta fiscal, sobressaindo a possibilidade de ter havido descumprimento do disposto no inciso I e alínea “a” do inciso III, ambos do § 3º do art. 166 da Constituição Federal (tema pendente de apreciação), uma vez que as emendas apresentadas pelo relator-geral não estariam relacionadas à correção de erros e omissões no PLOA 2021, como determina a Carta Magna.

235. Em conclusão, a equipe técnica ressaltou que a constitucionalidade da Resolução 2/2021-CN, que alterou disposições da Resolução 1/2006-CN objetivando ampliar a transparência da sistemática de apresentação, aprovação e execução orçamentária referente às emendas de relator-geral, permanece em análise no âmbito do STF, para exame acerca da autorização para a inclusão, via emendas de relator-geral, de novas programações, sistemática que difere do previsto no dispositivo específico da Constituição Federal.

236. Com efeito, a utilização do instrumento das emendas de relator-geral tem gerado desafios para o planejamento e para a implementação de políticas públicas, assim como dificuldades relacionadas à transparência e à motivação referente aos critérios definidos para a destinação dos recursos oriundos das emendas.

237. De todo modo, acolho, nesse contexto, a proposta da unidade instrutiva, de endereçamento de alerta ao Presidente da República, acerca da necessidade de se observar, por ocasião da elaboração do projeto de lei orçamentária e do exercício do poder-dever de sanção e/ou veto, o disposto no art. 167, inciso II, da Constituição Federal, a compatibilidade e adequação orçamentária, e a observância das regras e dos requisitos previstos nos arts. 5º, 16, 17, 24 e 45 da LRF, e nos dispositivos da LDO, que estabelecem prioridades e metas fiscais, quando da proposição do projeto de lei orçamentária anual e da sanção/veto do seu autógrafo aprovado pelo Congresso Nacional.

238. Referido alerta, nos termos propostos pela Semag, objetiva assegurar programações orçamentárias necessárias e suficientes para a integridade das despesas obrigatórias assumidas pela União, para as despesas de conservação do patrimônio público priorizadas nos termos do art. 45 da LRF, assim como para outras despesas essenciais ao funcionamento dos órgãos e entidades federais e priorizadas pela LDO.

239. Quanto às demais irregularidades/impropriedade anotadas Relatório, a merecer a chancela de ressalvas às Contas Presidenciais, manifesto concordância com o detalhado exame empreendido pela Semag e passo a relacionar resumidamente, a seguir, parte das ocorrências que embasam a opinião com ressalvas:

i) Desvio de finalidade reincidente de recursos vinculados à seguridade social para o custeio de ações típicas de manutenção e desenvolvimento do ensino alheias às políticas públicas abrangidas pelo conceito constitucional de seguridade social;

ii) Execução reincidente no identificador orçamentário exclusivo para ações de manutenção e desenvolvimento do ensino (ID-USO 8) de parcela residual de despesas com aposentadorias e pensões;

iii) Ausência de justificativa para a totalidade de emendas individuais e de bancada estadual que deixou de ser paga (execução financeira) em 2021, em desacordo com os valores e parâmetros mínimos exigidos pelos §§ 11, 12, 14 e 17 do art. 166 da Constituição Federal;

iv) Não aplicação, no exercício de 2021, de nenhum valor em projeto de irrigação na Região Centro-Oeste, em afronta à exigência do inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT);

v) Inobservância de requisitos exigidos pelos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF) e 125 a 129 e 137 da Lei 14.116/2020 (alterada pela Lei 14.143/2021 - LDO 2021), para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, conduta incorrida também em exercícios anteriores, **em face da ausência**, no momento da edição da Lei 14.257/2021, das Medidas Provisórias 1.034/2021 e 1.094/2021, da Portaria-ME 15.224/2021, da sanção das Leis 14.126/2021 e 14.288/2021, bem como da implementação pelo Poder Executivo dos respectivos benefícios, **de**: projeção do impacto orçamentário-financeiro; atendimento ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias; consideração da renúncia na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetação das metas dos resultados fiscais ou, alternativamente, apresentação de medidas de compensação; fixação de vigência máxima de cinco anos; indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação do benefício;

vi) Insuficiência de informações relativas às metas operacionais da administração pública federal nas diretrizes orçamentárias do exercício de 2021.

V – BALANÇO GERAL DA UNIÃO

240. Consoante registrado no relatório, as demonstrações auditadas compreenderam os Balanço Patrimonial e Orçamentário e as Demonstrações das Variações Patrimoniais, com as correspondentes notas explicativas, incluindo o resumo das principais políticas contábeis e excluindo, do escopo da auditoria, o exame quanto à regularidade da aplicação dos recursos transferidos a outras esferas de governo.

241. Em cumprimento aos arts. 71, inciso I, da Constituição Federal, e 36, da Lei 8.443/1992, a auditoria financeira no Balanço Geral da União (BGU) objetivou verificar se as demonstrações consolidadas refletem, em seus aspectos relevantes e de forma confiável, a situação patrimonial e os resultados financeiro, patrimonial e orçamentário da União em 31/12/2021.

242. Ressalte-se que foram avaliadas apenas as distorções materialmente relevantes para a formação de opinião sobre o BGU, conforme os níveis de materialidade estabelecidos para a auditoria das demonstrações contábeis consolidadas, com limite para acumulação de distorções em R\$ 4,047 bilhões e materialidade global fixada em R\$ 80,940 bilhões, representando cerca de 2% do total das despesas empenhadas ao final do exercício.

243. Ao contrário dos exames promovidos no último exercício, não foram relatadas restrições significativas para o exercício, pelo TCU, da sua competência quanto ao Balanço Geral da União. Rememoro que, relativamente às contas de 2020, a equipe da unidade técnica registrou que não foi possível obter evidência de auditoria apropriada e suficiente para fundamentar a opinião sobre as demonstrações contábeis integrantes do BGRU, tendo sido lavrada proposta de abstenção de opinião de auditoria sobre elementos das demonstrações contábeis do Ministério da Economia e do Fundo do Regime Geral de Previdência Social.

244. Na quadra atual, foram relacionados os seguintes achados constantes dos diversos relatórios de auditoria elaborados em sede dos processos específicos de fiscalização que subsidiaram o presente exame quanto ao Balanço Geral da União e para os quais foram detectadas distorções de valor, com a consequente formulação de proposta corretiva:

i) R\$ 99,558 bilhões de Provisão para Benefícios com Militares Inativos reconhecidos a maior por consideração do serviço futuro;

ii) R\$ 7,874 bilhões de passivo atuarial do RPPS reconhecidos a menor por erro na exclusão de segurados;

iii) R\$ 7,519 bilhões de Provisão para Benefícios com Militares Inativos reconhecidos a menor por imprecisão e erro na implementação das premissas de crescimento dos benefícios e dos salários;

iv) R\$ 7,291 bilhões, pelo menos, do passivo atuarial relativo ao Benefício Especial ao Regime dos Anistiados e ao Plano de Seguridade Social dos Congressistas não reconhecidos;

v) R\$ 1,839 bilhões de Provisão para Benefícios com Militares Inativos reconhecidos a menor pela desconsideração da despesa com o auxílio invalidez;

vi) R\$ 1,006 bilhão de Provisão para Benefícios com Militares Inativos reconhecidos a maior por erro de inclusão de militares com pagamento suspenso/bloqueado;

vii) R\$ 6,231 bilhões de medicamentos e insumos estratégicos distribuídos, mas não baixados do estoque;

viii) R\$ 5,472 bilhões de créditos da Dívida Ativa Tributária extintos, porém mantidos no ativo não circulante;

ix) Reconhecimento a maior de Ajuste para Perdas relativo a Empréstimos da União para Estados da Federação.

245. Com referência às distorções de classificação, as fiscalizações realizadas pela unidade técnica destacaram os seguintes achados:

i) R\$ 329,455 bilhões de créditos tributários a receber classificados em circulante e não circulante sem adequada segregação entre curto e longo prazo;

ii) R\$ 7,406 bilhões de classificação inadequada dos Depósitos Especiais do FAT no Balanço Patrimonial da União;

iii) R\$ 7,141 bilhões de variações patrimoniais aumentativas classificadas indevidamente como atualização monetária.

246. Ao fim, consoante a conclusão da unidade técnica, exceto pelas distorções de valor e de classificação contábil retromencionadas, cujos efeitos nas demonstrações contábeis são relevantes, mas não generalizados, as demonstrações contábeis em exame **apresentam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira em 31 de dezembro de 2021 e a execução orçamentária da União do exercício encerrado na referida data**, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil e aplicadas ao setor público.

VI - MONITORAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES E DOS ALERTAS DO TRIBUNAL NAS CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA DE 2015 A 2020

247. O exame quanto ao monitoramento das deliberações de 2015 a 2020, referente às Contas do Presidente da República, evidenciou que, de um total de 74 recomendações expedidas, 29 foram consideradas implementadas; 41 em implementação, as quais, em sua maioria, serão objeto de continuidade do monitoramento; e 4 não foram implementadas.

248. Consoante registrado no Relatório, que apresenta o pertinente detalhamento quanto ao tema, não obstante as quatro recomendações não implementadas (encaminhamentos que não possuem caráter cogente), o desempenho apurado em face do monitoramento atual revelou que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal estão envidando esforços para implementar as medidas sugeridas pelo TCU por ocasião dos Pareceres Prévios dos diversos exercícios verificados.

249. Com efeito, foi constatado que quase todas as recomendações e alertas proferidos por esta Corte de Contas ensejaram a adoção de ações preventivas, corretivas ou de aprimoramento da gestão, com o propósito de evitar irregularidades, sanar distorções e impropriedades e aperfeiçoar procedimentos com vistas a assegurar a conformidade na execução orçamentária e na gestão dos recursos públicos federais e a confiabilidade das informações contábeis da União.

VII – PARECER

250. Tendo em vista o judicioso e percuciente relatório produzido pela equipe técnica do Tribunal, abordando, com a densidade pertinente, todas as questões necessárias ao completo entendimento e à avaliação quanto às Contas prestadas pelo Presidente da República, submeto à consideração do Plenário a minuta de Parecer Prévio no sentido de que **as contas referentes ao exercício de 2021 estão em condições de serem aprovadas, com ressalvas**, pelo Congresso Nacional.

251. Nessa seara, a teor do disposto no art. 11 da Resolução TCU 291/2017, ressalto que não há comprometimento da totalidade da gestão em exame, com relação à execução dos orçamentos e à opinião a respeito do Balanço Geral da União.

252. Destaco ainda que as desconformidades e ocorrências anotadas no relatório serão objeto das devidas recomendações e da emissão de alertas, com vistas às correções e ajustes necessários, de acordo com as normas constitucionais e legais que regem as finanças públicas.

253. As fiscalizações e os exames promovidos em face da Prestação de Contas do Presidente da República referente ao exercício de 2021 revelaram, como já adiantado anteriormente, diversas ocorrências, que foram suficientemente descritas no relatório e resumidas no presente voto, relativamente à execução dos orçamentos e à gestão dos recursos públicos federais.

254. Embora relevantes, referidas ocorrências não apresentam, em conjunto, materialidade e gravidade suficientes para embasar opinião adversa sobre a gestão dos orçamentos da União e das demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.

255. Quanto à opinião sobre o Balanço Geral da União, conforme o disposto no art. 13, § 3º, da Resolução TCU 291/2017, exceto pelas distorções registradas, as demonstrações contábeis apresentam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira em 31 de dezembro de 2021 e a execução orçamentária da União do exercício encerrado, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público.

256. Ante o exposto, e considerando o § 1º do art. 14 da Resolução TCU 291/2017, conclui-se que, exceto pelos efeitos das ressalvas verificadas, foram observados os princípios

constitucionais e legais que regem a administração pública federal no tocante às Contas do exercício de 2021.

257. Assim, louvando mais uma vez a excelência do trabalho produzido pelas equipes técnicas do Tribunal, são apresentados ao Colegiado, para deliberação, com proposta de opinião com ressalvas sobre a execução dos orçamentos e a gestão dos recursos públicos federais, o Relatório e a minuta de Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2021, com fulcro no art. 71, inciso I, da Constituição Federal, e no art. 36 da Lei 8.443/1992.

258. Por fim, o detido exame efetuado pelo Tribunal irá subsidiar as Casas do Congresso Nacional no subsequente cumprimento do seu mister constitucional, de julgamento das contas, nos termos do art. 49, inciso IX, da Carta Política.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de junho de 2022.

AROLDO CEDRAZ
Relator

PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS PRESTADAS PELO PRESIDENTE DA REPÚBLICA REFERENTES AO EXERCÍCIO DE 2021

AO CONGRESSO NACIONAL

Contas do Presidente da República

Em cumprimento ao art. 71, inciso I, da Constituição Federal, o Tribunal de Contas da União apreciou as Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2021, com o objetivo de emitir o respectivo parecer prévio. De acordo com o art. 36, parágrafo único, da Lei Orgânica do TCU – Lei 8.443/1992, as referidas contas são compostas pelo Balanço Geral da União e pelo relatório sobre a execução dos orçamentos da União.

Competência do Presidente da República

Nos termos do art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal, compete privativamente ao Presidente da República prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro do prazo de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior. Conforme o inciso II do mesmo artigo, compete ainda ao Presidente exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal.

Por seu turno, a competência para elaborar e consolidar o relatório sobre a execução dos orçamentos da União é da Controladoria-Geral da União (CGU), por meio da Secretaria Federal de Controle Interno, de acordo com o art. 24, inciso X, da Lei 10.180/2001, c/c o art. 53, inciso V, da Lei 13.844/2019.

Já a competência para elaborar e consolidar o Balanço Geral da União é da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia, de acordo com o art. 18, inciso VI, da Lei 10.180/2001, c/c o art. 7º, inciso VI, do Decreto 6.976/2009.

Competência do Tribunal de Contas da União

Em cumprimento ao seu mandato constitucional e legal, conforme estabelecem o *caput* e o § 1º do art. 228 do Regimento Interno do Tribunal, o parecer prévio é conclusivo no sentido de exprimir:

- Se as contas prestadas pelo Presidente da República representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, em 31 de dezembro de 2021;
- Se houve observância aos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, com destaque para o cumprimento das normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.

Além disso, o § 2º do mesmo dispositivo regimental estabelece a obrigatoriedade da elaboração de relatório contendo as seguintes informações:

- O cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o atingimento de metas e a consonância destes com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

- O reflexo da administração financeira e orçamentária federal no desenvolvimento econômico e social do país;
- O cumprimento dos limites e parâmetros estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

As auditorias realizadas com vistas à apreciação das Contas do Presidente da República para a emissão do parecer prévio observaram as Normas de Auditoria do TCU (NAT) e os Princípios Fundamentais de Auditoria Financeira da Organização Internacional das Entidades de Fiscalização Superior (Intosai). Essas normas exigem que os trabalhos de fiscalização sejam planejados e executados de modo a obter segurança de que as Contas do Presidente da República estão livres de erros e irregularidades materialmente relevantes.

Cabe ressaltar, contudo, que as Contas do Presidente representam a consolidação das contas individuais de ministérios, órgãos e entidades federais dependentes do orçamento federal. Considerando que essas contas individuais são certificadas e julgadas posteriormente, pode haver erros e irregularidades não detectados no nível consolidado que venham a ser verificados e julgados no futuro, em atendimento ao que dispõe o art. 71, inciso II, da Constituição Federal.

Competência do Congresso Nacional

De acordo com o art. 49, inciso IX, da Constituição Federal, é da competência exclusiva do Congresso Nacional julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República.

Para tanto, nos termos do art. 166, § 1º, inciso I, da Constituição Federal, cabe à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) examinar e emitir parecer sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República.

O parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas da União é um subsídio tanto para o parecer da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização quanto para o julgamento do Congresso Nacional.

Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República

O Tribunal de Contas da União é de parecer que as Contas atinentes ao exercício de 2021, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, estão em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional, com ressalvas.

1. Opinião sobre o relatório de execução dos orçamentos da União

Com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise sobre a execução dos orçamentos da União, conclui-se que, exceto pelos efeitos das ressalvas identificadas, foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.

2. Opinião sobre o Balanço Geral da União

As demonstrações contábeis consolidadas da União, compostas pelos balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pela Demonstração das Variações Patrimoniais, exceto pelos possíveis efeitos das distorções e limitações consignadas no relatório, refletem a situação patrimonial em 31/12/2021 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial relativos ao exercício encerrado nessa data, de acordo com as disposições da Lei 4.320/1964, da Lei Complementar 101/2000 e das demais normas aplicáveis à contabilidade federal.

Ministra Presidente Ana Arraes

Ministro Relator Aroldo Cedraz

Ministro Walton Alencar Rodrigues

Ministro Benjamin Zymler

Ministro Augusto Nardes

Ministro Bruno Dantas

Ministro Vital do Rêgo

Ministro Jorge Oliveira

Ministro Antonio Anastasia

Fundamentação do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República

1. Fundamentos para a opinião acerca do Relatório sobre a execução dos orçamentos da União

A descrição completa dos fundamentos para a emissão de opinião no relatório sobre a execução dos orçamentos da União consta nos capítulos 2, 3 e 4 do Relatório sobre as Contas do Presidente da República.

A partir da análise do relatório, devem ser ressaltadas as seguintes ocorrências mencionadas ao longo do documento:

Irregularidades

- 1.1. Desvio de finalidade recorrente de recursos vinculados à seguridade social para o custeio de ações típicas de manutenção e desenvolvimento do ensino alheias às políticas públicas abrangidas pelo conceito constitucional de seguridade social, em afronta aos princípios e regras previstos nos arts. 194, 195, 198 a 203 da Constituição Federal, ao § 4º do art. 76 do ADCT, à Lei 8.212/1991 (arts. 11, 16, 17 e 18), à Lei Complementar 141/2012 (arts. 2º e 3º), em desacordo com a resposta à consulta apreciada pelo Acórdão 31/2017-TCU-Plenário, com eficácia normativa; (seção 4.1.1.2)
- 1.2. Não aplicação, no exercício de 2021, de nenhum valor em projeto de irrigação na Região Centro-Oeste, em afronta à exigência do inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), a qual estabelece que, dos recursos empenhados no exercício em projetos de irrigação, a União deve aplicar, até 2027, o valor mínimo de 20% na Região Centro-Oeste; (seção 4.1.1.7)
- 1.3. Inobservância de requisitos exigidos pelos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF) e 125 a 129 e 137 da Lei 14.116/2020, alterada pela Lei 14.143/2021 (LDO 2021) para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, conduta incorrida também em exercícios anteriores, em face da ausência, no momento da edição da Lei 14.257/2021, das Medidas Provisórias 1.034/2021 e 1.094/2021, da Portaria-ME 15.224/2021, da sanção das Leis 14.126/2021 e Lei 14.288/2021, bem como da implementação pelo Poder Executivo dos respectivos benefícios, de: projeção do impacto orçamentário-financeiro; atendimento ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias; consideração da renúncia na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetação das metas dos resultados fiscais ou, alternativamente, apresentação de medidas de compensação; fixação de vigência máxima de cinco anos; indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação do benefício; (seção 4.1.2.9)

Impropriedades

- 1.4. Execução recorrente no identificador orçamentário exclusivo para ações de manutenção e desenvolvimento do ensino (ID-USO 8) de parcela residual de despesas com aposentadorias e pensões, em desacordo com § 7º do art. 212 da Constituição Federal e o art. 70, inciso I, da Lei 9.394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB); (seção 4.1.1.2)
- 1.5. Ausência de justificativa para a totalidade de emendas individuais e de bancada estadual que deixou de ser paga (execução financeira) em 2021, em desacordo com os valores e parâmetros mínimos exigidos pelos §§ 11, 12, 14 e 17 do art. 166 da Constituição Federal; (seção 4.1.1.4)



1.6. Insuficiência de informações relativas às metas operacionais da administração pública federal nas diretrizes orçamentárias do exercício de 2021. (seção 4.1.3)

2. Fundamentos para a opinião sobre o Balanço Geral da União

A descrição completa dos fundamentos para a emissão de opinião modificada sobre o Balanço Geral da União consta no Capítulo 5 do Relatório, no qual foram incorporadas apenas as distorções materialmente relevantes, individualmente ou em conjunto, para a formação de opinião sobre o BGU, conforme os níveis de materialidade estabelecidos para a auditoria das demonstrações contábeis consolidadas.

Outros achados como não conformidades ou deficiências de controles deixaram de ser incorporados no referido capítulo, pois nenhuma representava não conformidades relevantes ou deficiências de controles transversais no nível do BGU que merecessem recomendações ou determinações no nível das contas de governo. Entretanto, todas foram objeto de propostas de determinações e recomendações aos respectivos gestores responsáveis, nos processos específicos de auditoria individuais.

A seguir estão elencadas as distorções detectadas por meio do exame efetuado sobre as demonstrações consolidadas:

Distorções de Valor

- 2.1. R\$ 100,564 bilhões de provisão para pagamento de benefícios previdenciários reconhecida a maior, tornando superavaliados o saldo da conta Provisões e o Passivo Exigível e subavaliando o Resultado Patrimonial do período em 16,28% (itens 5.2.1.1 e 5.2.1.6 do Relatório das Contas de Governo);
- 2.2. R\$ 24,525 bilhões de provisão para pagamento de benefícios previdenciários reconhecida a menor, tornando subavaliados o saldo da conta Provisões e o Passivo Exigível e superavaliando o Resultado Patrimonial do período em 3,97% (itens 5.2.1.2, 5.2.1.3, 5.2.1.4 e 5.2.1.5 do Relatório das Contas de Governo);
- 2.3. R\$ 6,231 bilhões de medicamentos e insumos estratégicos distribuídos, mas não baixados do estoque, tornando superavaliado o saldo da conta em 16,41% (item 5.2.1.7 do Relatório das Contas de Governo);
- 2.4. R\$ 5,472 bilhões de créditos da Dívida Ativa Tributária extintos, porém mantidos no ativo não circulante, tornando superavaliado o saldo da conta Dívida Ativa em 0,44% (item 5.2.1.8 do Relatório das Contas de Governo);
- 2.5. Reconhecimento a maior de Ajuste para Perdas relativo a Empréstimos da União para Estados da Federação, tornando subavaliados o Ativo Total e o Patrimônio Líquido e superavaliando o saldo da Conta Ajuste para Perdas (item 5.2.1.9 do Relatório das Contas de Governo).

Distorções de classificação, apresentação ou divulgação

- 2.6. R\$ 329,455 bilhões de créditos tributários a receber classificados em circulante e não circulante sem adequada segregação entre curto e longo prazo (item 5.2.2.1 do Relatório das Contas de Governo);
- 2.7. R\$ 7,406 bilhões de classificação inadequada dos Depósitos Especiais do FAT no Balanço Patrimonial da União (item 5.2.2.2 do Relatório das Contas de Governo);
- 2.8. R\$ 7,141 bilhões de variações patrimoniais aumentativas classificadas indevidamente como atualização monetária (item 5.2.2.3. do Relatório das Contas de Governo).

3. Recomendações do Tribunal de Contas da União ao Poder Executivo Federal

Recomendações relacionadas à execução do orçamento

- 3.1. Ao Ministério da Economia, órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento da União, que elabore e disponibilize, em plataforma digital centralizada, lista integral, atualizada e sistematizada dos investimentos plurianuais que se encontram contidos no valor global de cada programa finalístico, devidamente atualizado, com vistas a conferir transparência sobre o fiel cumprimento do disposto no art. 167, § 1º da CF/1988 c/c art. 20 da Lei 13.971/2019 e da compatibilidade exigida no art. 16 da Lei Complementar 101/2000; (seção 3.2)
- 3.2. Ao Presidente da República, para que se abstenha de incluir, nos Projetos de Leis Orçamentárias Anuais, como fonte de recursos de ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, receitas de contribuições sociais vinculadas ao financiamento de políticas públicas que integram a seguridade social, sob pena de desvio de finalidade e afronta aos arts. 194, 195 e 198 a 203 da Constituição Federal, ao § 4º do art. 76 do ADCT, à Lei 8.212/1991 (arts. 11, 16, 17 e 18), à Lei Complementar 141/2012 (arts. 2º e 3º), e em desacordo com a resposta à consulta apreciada pelo Acórdão 31/2017-TCU-Plenário; (seção 4.1.1.2)
- 3.3. Aos Ministérios da Economia e da Saúde e à Casa Civil da Presidência da República para que adotem as plataformas digitais já desenvolvidas e mantidas pelo Poder Executivo federal (a exemplo da Plataforma +Brasil e do Portal Nacional de Contratações Públicas) – ou outras que venham substituí-las – para centralizar o registro eletrônico das contratações, dispensas e outras informações referentes à efetiva aplicação dos recursos de natureza federal vinculados à saúde repassados, nas modalidades transferência obrigatória ou transferência voluntária, aos demais entes da Federação, aplicados diretamente ou por meio de sub-repasse a entidades do terceiro setor, de forma a garantir a identificação do credor final, assim como assegurar a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados decorrentes da efetiva aplicação desses recursos federais, observado o disposto nos arts. 37, § 16, 163-A e 165, § 16, da Constituição Federal, os §§ 2º e 4º da Lei Complementar 141/2012, o art. 48-A, inciso I, da Lei Complementar 101/2000 e os arts. 16 e 17 da Lei 14.194/2021; (seção 4.1.1.3)
- 3.4. Ao Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República para que sejam adotados mecanismos efetivos e racionais de monitoramento da execução financeira (pagamentos) descentralizada das emendas individuais e de bancada estadual pelos órgãos e entidades da administração pública federal, com vistas a assegurar a observância dos parâmetros mínimos estabelecidos pelo § 14 do art. 166 da Constituição Federal, com apresentação sistematizada de justificação para os impedimentos de ordem técnica, de forma que a soma dos valores executados com os valores dos referidos impedimentos perfaça a integridade dos montantes fixados nos termos dos §§ 9º, 11, 12 e 17 do mesmo artigo, observado o critério de correção previsto no inciso II, do § 1º do art. 107 c/c art. 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com redação dada pela Emenda Constitucional 113/2021; (seção 4.1.1.4)
- 3.5. Ao Presidente da República, para que observe a distribuição mínima das despesas com irrigação entre as Regiões Nordeste e Centro-Oeste por ocasião da elaboração da proposta do orçamento fiscal, da apreciação – por ocasião da sanção ou veto – do autógrafa aprovado pelo Congresso Nacional, assim como durante toda execução

orçamentária, conforme parâmetros fixados no art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT); (seção 4.1.1.7)

- 3.6. À Casa Civil, ao Ministério da Economia e ao Ministério do Desenvolvimento Regional, que adotem as medidas de articulação interinstitucional necessárias para o efetivo cumprimento da aplicação mínima de recursos para ações de irrigação nas Regiões Nordeste e Centro-Oeste, nos expressos termos do art. 42 do ADCT; (seção 4.1.1.7)
- 3.7. Ao Ministério da Economia, para que identifique de forma pormenorizada, ainda que seja por meio de informação gerencial a ser disponibilizada no Sistema de Planejamento e Orçamento mantido pelo Poder Executivo, as ações que integram os projetos de irrigação no semiárido e as destinadas à agricultura familiar nas Regiões Nordeste e Centro-Oeste, com a finalidade de conferir transparência quanto ao cumprimento das subvinculações e demais parâmetros estabelecidos pelo art. 42, inciso II e parágrafo único, do ADCT; (seção 4.1.1.7)
- 3.8. À Casa Civil da Presidência da República, em vista da competência de assistir diretamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente na coordenação e integração das ações governamentais, bem como na avaliação e monitoramento da gestão dos órgãos e das entidades da administração pública federal, conforme disposto no art. 1º, incisos I e III, do Anexo I do Decreto 10.907/2021, que coordene, no âmbito do Sistema de Administração Financeira Federal, com a assistência da Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento do Ministério da Economia, o desenvolvimento de normativos, procedimentos e instrumentos gerenciais, para aplicação pelos órgãos setoriais, com o objetivo de estabelecer controles internos aptos a reduzir os níveis de empoçamento, subsidiando-se o cumprimento do item 9.3 do Acórdão 2.533/2020-TCU-Plenário; (4.1.2.2)
- 3.9. Ao Poder Executivo federal, que aperfeiçoe o processo de definição das metas operacionais da administração pública federal na lei de diretrizes orçamentárias, em conformidade com o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição Federal; (seção 4.1.3)
- 3.10. Ao Ministério da Economia, à Secretaria de Previdência (Sprev/ME) e ao INSS que enviem plano de ação a este Tribunal em até 180 dias, com os respectivos prazos e responsáveis, definindo a programação dos trabalhos para elaboração do passivo atuarial do RGPS, bem como para redução, com a segurança necessária, do estoque de pedidos de concessão digitalizados a níveis aceitáveis e para garantia da adequada gestão e apuração dos processos físicos de benefícios fraudados que atualmente se encontram nas agências da autarquia.

4. Alertas do Tribunal de Contas da União ao Poder Executivo Federal

- 4.1. Alertar o Presidência da República, no sentido de que a omissão quanto à regulamentação dos §§ 2º e 4º do art. 13 da Lei Complementar 141/2012, visando à identificação do credor final do recurso de natureza federal, quando aplicado diretamente pelos entes subnacionais ou por sub-repasse a entidades do terceiro setor, compromete o monitoramento e a avaliação da política nacional de saúde, assim como o controle da eficiência na alocação dos recursos de natureza federal, em desacordo com o disposto nos arts. 37, § 16, 163-A e 165, § 16, da Constituição Federal, no art. 27 da Lei Complementar 141/2012 e nos arts. 16 e 17 da Lei 14.194/2021; (seção 4.1.1.3)
- 4.2. Alertar o Ministério da Economia, no sentido de que restringir o uso obrigatório das plataformas digitais instituídas e mantidas pela União (Plataforma +Brasil e Portal Nacional de Contratações Públicas) às contratações e demais formas de aplicação de recursos repassados aos entes subnacionais na modalidade transferência voluntária, conforme previsto nos arts. 1º e 5º da Instrução Normativa Seges/ME 206/2019, dificulta o monitoramento, a avaliação e o controle sistematizados da política nacional de saúde, a rastreabilidade e a comparabilidade da efetiva aplicação descentralizada dos recursos de natureza federal repassados na modalidade transferência obrigatória, em desacordo com o disposto nos arts. 37, § 16, 163-A e 165, § 16, da Constituição Federal, no art. 48-A, inciso I, da Lei Complementar 101/2000, no art. 27 da Lei Complementar 141/2012, e nos arts. 16 e 17 da Lei 14.194/2021; (seção 4.1.1.3)
- 4.3. Alertar o Presidente da República, no sentido de que a inobservância – no todo ou em parte – das despesas mínimas fixadas constitucionalmente, no que inclui a distribuição dos valores alocados em projetos de irrigação nas Regiões Nordeste e Centro-Oeste, poderá ensejar opinião adversa sobre a execução orçamentária por ocasião da emissão do parecer prévio das contas anuais, nos termos do art. 14, § 2º, inciso IV, da Resolução TCU 291/2017; (seção 4.1.1.7)
- 4.4. Alertar o Poder Executivo acerca das irregularidades reiteradas na concessão ou ampliação de benefícios tributários que importaram em renúncia de receita, em descumprimento às disposições dos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF) e 125 a 129 e 137, da Lei 14.116/2020, alterada pela Lei 14.143/2021 (LDO 2021) uma vez que, no momento da edição da Lei 14.257/2021, das Medidas Provisórias 1.034/2021 e 1.094/2021, da Portaria-ME 15.224/2021, da sanção das Leis 14.126/2021 e Lei 14.288/2021, bem como da implementação pelo Poder Executivo dos benefícios, não foram observados integralmente os respectivos requisitos constitucionais e legais necessários para conferir eficácia às normas aprovadas, como: projeção do impacto orçamentário-financeiro; atendimento ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias; consideração da renúncia na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetação das metas dos resultados fiscais ou, alternativamente, apresentação de medidas de compensação; fixação de vigência máxima de cinco anos; indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação do benefício; (seção 4.1.2.9)
- 4.5. Alertar o Presidente da República, acerca da necessidade de observar, por ocasião da elaboração do projeto de lei orçamentária e do exercício do poder-dever de sanção e/ou veto, o disposto no art. 167, inciso II, da Constituição Federal, a compatibilidade e adequação orçamentária, e a observância das regras e dos requisitos previstos nos arts. 5º, 16, 17, 24 e 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e nos dispositivos da lei de diretrizes orçamentária que estabelecem prioridades e metas fiscais, quando da proposição do projeto de lei orçamentária anual e da sanção/veto do seu autógrafo aprovado pelo Congresso Nacional, no sentido de assegurar programações

orçamentárias necessárias e suficientes para a integridade das despesas obrigatórias assumidas pela União, para as despesas de conservação do patrimônio público priorizadas nos termos do art. 45 da LRF, assim como para outras despesas essenciais ao funcionamento dos órgãos e entidades federais priorizadas pela LDO, de forma a evidenciar, em homenagem aos princípios do realismo orçamentário e da transparência, a estrita observância do regime constitucional de Teto de Gasto e a consistência das metas fiscais com as premissas e os objetivos da política econômica nacional e a norma constitucional que preconiza a sustentabilidade da dívida pública (arts. 163, inciso VIII, e 164). (seção 4.2.2).

TCU, Sala das Sessões, em 29 de junho de 2022.

(Assinado Eletronicamente)

ANA ARRAES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ
Relator

(Assinado Eletronicamente)

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Ministro

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER
Ministro

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA
Ministro

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO
Ministro

(Assinado Eletronicamente)

ANTONIO ANASTASIA
Ministro

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Ministro-Substituto

(Assinado Eletronicamente)

MARCOS BEMQUERER COSTA
Ministro-Substituto

(Assinado Eletronicamente)

ANA ARRAES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ
Relator

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO SHERMAN
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
ANTONIO ANASTASIA
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
ANA ARRAES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Relator

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO SHERMAN
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Ministro



(Assinado Eletronicamente)
ANTONIO ANASTASIA
Ministro

DECLARAÇÃO DE VOTO

Preliminarmente, cumprimento o E. Relator, Ministro Aroldo Cedraz, pela profundidade e qualidade do trabalho apresentado, parabenizando a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a excelência do Relatório das Contas do Governo Federal, relativo ao exercício de 2021, ora submetido ao prudente descortino deste Colegiado.

A apreciação pelo TCU das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio, que deve ser elaborado em sessenta dias a contar do seu recebimento (art. 71, I, da CF), e seu anual julgamento pelo Congresso Nacional (art. 49, IX, da CF), configura procedimento, de extração constitucional, da mais lúdima tradição republicana, em que se oferece ao Congresso Nacional e a toda sociedade brasileira a oportunidade de examinar dados de gestão fundamentais para o País.

A elaboração do presente relatório configura um dos mais relevantes traços da atuação constitucional do Tribunal de Contas da União, no qual sintetiza e organiza dados importantes da ação administrativa do governo federal, em seus níveis mais agregados, desempenhando a missão do Controle Externo de contribuir para o contínuo aperfeiçoamento da Administração Pública na satisfação de anseios sociais.

Na apreciação das Contas do Presidente da República, faculta-se a cada Ministro traçar breve panorama sobre questões relevantes para os destinos do País. Nessa esteira, na qualidade de relator de plúrimos processos relativos à previdência social, gostaria de trazer à luz questão que considero ainda não suficientemente trabalhada e pode, no futuro, trazer graves consequências à Administração Pública.

A título de contextualização, tendo como base as informações analisadas pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) no presente relatório, destaca-se a sensível melhora do resultado das contas públicas em 2021, seja porque o déficit primário ficou em R\$ 35,9 bilhões frente a meta de R\$ 247,1 bilhões, seja porque, em relação ao PIB, o déficit passou de -9,98% para -0,41%.

Apesar de esses dados significarem relevante avanço no cenário fiscal, o País continua inserido em grave quadro de comprometimento de despesas públicas com compromissos financeiros de longo prazo.

Considero sumamente grave que 53,4% de todas as despesas primárias do governo federal se destinem aos regimes públicos de previdência, ou seja, para o Regime Público Previdência Social (RPPS), relacionado aos servidores civis, para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), relativo à iniciativa privada, e para o Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), concernente aos servidores da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal.

Esses 53,4%, empenhados em 2021, representaram R\$ 767,8 bilhões, de um total de R\$ 1.441,8 bilhões, tendo sido R\$ 712,0 bilhões dispendidos no RGPS, R\$ 48,2 bilhões no RPPS e R\$ 6,1 bilhões no FCDF. A esse volume de gastos, acrescentam-se os Encargos Financeiros da União, dispendidos, em valores crescentes, no Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPMFA) no montante de R\$ 45,7 bilhões.

Foram dispendidos em 2021, 350,0 bilhões para cobrir os déficits nesses regimes e no SPMFA. Mesmo com o relativo alívio do saldo negativo nesse ano, nota-se que, nos dez últimos exercícios (de 2012 a 2021), o déficit nesses sistemas cresceu a uma taxa média anual de 7,1%.

O contínuo crescimento dessas despesas, seja por elevação dos gastos e/ou dos juros, ou simplesmente sua manutenção em patamares elevados, compromete sobremaneira a capacidade de investimento do país em infraestrutura básica e em capital humano.

Sem investimentos maciços nessas duas áreas nenhum país jamais logrou sair das amarras do subdesenvolvimento e tampouco conseguirá fazer frente a alguns dos principais desafios desse século, como aproveitamento da mão de obra, em cenário de automatização de processos; transposição da economia nacional para modelo com descarbonização das matrizes energéticas;

utilização racional dos recursos naturais, em especial da água; redução da pobreza; e garantia da igualdade de oportunidades.

O primeiro passo para o controle dessas despesas passa pela adequada gestão dos benefícios pagos. Urge, portanto, que a administração seja capaz de controlar adequadamente todas as etapas dos benefícios pagos, bem como seja capaz de estimar o volume de obrigações no longo prazo, produzindo informações atuariais capazes de indicar o provável crescimento dessas despesas e, conseqüentemente, conferindo a necessária transparência aos gastos futuros.

Nessa esteira, poderia citar dezenas de acórdãos desta Corte que permitiram ao RPPS e ao SPMFA terem alcançado a estrutura de controle, que apesar das inúmeras fragilidades ainda existentes, encaminha-se para um nível minimamente adequado.

A título de exemplo, cito dois acórdãos recentes que ilustram em alguma medida esse entendimento. O primeiro trata-se do Acórdão 684/2022 – Plenário, no qual fui redator, por meio do qual o Tribunal definiu, apesar do SPMFA não ser caracterizado formalmente como previdência, a obrigatoriedade de o Ministério da Defesa realizar os estudos atuariais desses gastos.

Essa questão demonstrou um avanço significativo na gestão e na transparência desses benefícios pós-emprego, questão esta que o Tribunal discutia há mais de uma década.

Além desse *decisum*, cito também o Acórdão 1515/2021 – Plenário, de minha relatoria, referente às Contas do Presidente da República de 2020, no qual o Tribunal determinou à Secretaria de Previdência Social do Ministério da Economia (Sprev/ME) que enviasse Plano de Ação para implementação da Unidade Gestora Única do Regime Próprio de Previdência Social da União (RPPS), informando as etapas, o cronograma e as ações a serem realizadas.

A Sprev/ME encaminhou a este Tribunal Nota Técnica informando que já foi elaborada minuta de projeto de lei para a instituição dessa unidade gestora única e o cronograma de centralização das atividades de concessão e manutenção de aposentadorias e pensões das autarquias e fundações da União tem previsão para conclusão até setembro de 2022.

Dessa forma, observo que o RPPS e o SPMFA encontram-se em uma fase de estruturação mais avançada do que o Regime Geral de Previdência Social, na medida em que este último se encontra em níveis críticos de transparência e de controle de pagamento de seus benefícios.

Com vistas a demonstrar minha maior preocupação com o Regime Geral de Previdência Social, em primeiro lugar, faz-se necessário apresentar a comparação sucinta da magnitude de gastos entre o RGPS e o RPPS e o SPMFA. Minha preocupação não é a respeito do valor do benefício médio, mas, sim, em termos de agregado e de impacto nas contas públicas.

Enquanto o RGPS realizou o pagamento de benefícios que somaram R\$ 712,0 bilhões em 2021, o RPPS registrou a despesa de R\$ 89,0 bilhões e o SPMFA, de R\$ 54,1 bilhões, ou seja, sem considerar o número de beneficiários, o RPPS e o SPMFA representaram cerca de 20% da despesa anual do Regime Geral de Previdência Social.

Além disso, quanto ao déficit dos regimes e do SPMFA, em um total de 350,0 bilhões, 71,5%, ou seja, R\$ 250,13 bilhões, concentram-se no RGPS, enquanto 28,5% do déficit (R\$ 99,93 bilhões) se refere a benefícios pós-emprego do setor público a cargo da União, assim distribuídos: i) 48%, ao RPPS; ii) 46%, ao SPMFA; e iii) 6%, ao FCDF.

Outra informação relevante refere-se ao fato de que o RPPS e o SPMFA, por conta da reforma previdenciária e da Lei 13.954/2019, apresentaram, em termos reais, redução do déficit em 2021 de 8,2% e 7,5%, respectivamente. Ademais, enquanto os gastos do RPPS tiveram variação de -0,78%, de 2012 a 2021, o RGPS cresceu seus gastos 34,56% no mesmo período.

Como variável agravante da minha preocupação com o Regime Geral de Previdência Social, relembro que a transição demográfica brasileira aumentará significativamente o número de pessoas em idade de aposentadoria no Brasil, nas próximas décadas, o que impactará de forma desproporcional esse regime.

Isso ocorrerá, em essência, por três motivos: primeiro, o regime geral, atualmente com 36,3 milhões de beneficiários (segundo o Boletim Estatístico da Previdência Social) realiza o pagamento de

benefícios na ordem de R\$ 712 bilhões anuais, sendo que existem atualmente cerca de 52,3 milhões de contribuintes que passarão a receber os benefícios em futuro breve; segundo, a aposentadoria rural, por ter caráter assistencial, não exige contribuição dos segurados, ou seja, além dos atuais contribuintes, alguns milhões adentrarão no sistema previdenciário sem nunca ter realizado nenhuma contribuição; e terceiro, pela baixa taxa de fecundidade atual do Brasil, que impede a necessária reposição da força de trabalho para fazer frente ao regime de financiamento por repartição, impedindo que se consiga contribuintes em atividade laboral suficientes para financiar os inativos.

Feito esse breve quadro do risco fiscal referente ao Regime Geral da Previdência Social, repiso a declaração que proferi, na sessão plenária do dia 24/6/2022, no âmbito do TC 030.739/2021-7, referente à auditoria financeira nas demonstrações contábeis do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS), exercício de 2021. Naquela ocasião, expressei minha opinião de que estamos em face de uma “bomba atômica”, em relação ao Regime Geral de Previdência Social. Infelizmente, o país ainda não deu a necessária atenção à questão.

Ressalto esse ponto, em primeiro lugar, porque estamos em cenário de incerteza em relação ao impacto da previdência desse regime nas contas públicas. Esse ponto torna-se evidente quando, nas Contas do Presidente da República, apenas o Regime Geral de Previdência Social não apresentou os passivos atuariais em suas demonstrações financeiras.

Cristalino está o quão absurdo é o risco que envolve essa questão quando se analisa as contas públicas. Não apenas porque o volume de gasto com esse regime já é alarmante, mas, principalmente, porque existem sólidas evidências de que tais gastos aumentarão drasticamente nas próximas décadas.

Em relação a isso, a ciência atuarial, com os avanços nos últimos anos, já possui mecanismos e metodologias suficientes para sobrepujar possíveis dificuldades existentes em relação aos dados, para realizar estimativa do passivo atuarial, faltando apenas a vontade política de fazê-lo.

Tal “bomba” a qual me referi, não se restringe, apenas, à falta de informação e de transparência dos gastos de longo prazo do Regime Geral de Previdência Social, mas também por conta da mais grave crise administrativa na qual já passou o INSS.

A autarquia teve seu quadro reduzido em mais de 30% nos últimos anos, sem a devida reposição funcional, ou mesmo mudanças significativas nos processos de trabalho, suficientes para adequar suas atividades ao fluxo de trabalho e à demanda da sociedade.

Prova da ineficiência da autarquia é o fato de a digitalização dos pedidos de concessão de aposentadorias, longe de mostrar avanços no atendimento, serviu apenas para gerar a falsa ilusão aos segurados de que seriam atendidos rapidamente e sem burocracia. Existem, atualmente, mais de um milhão de pedidos, alguns dos quais com mais de um ano de espera, aguardando eventual reconhecimento ou negação dos direitos pleiteados.

A demora excessiva na concessão de tais benefícios digitalizados, além de ser desrespeitosa a trabalhadores e a pessoas com hipossuficiência, faz com que aumente o fluxo de concessão desses benefícios pelas vias judiciais.

Conforme apresentado no relatório do Acórdão 2894/2018 – Plenário, o maior número de processos no judiciário brasileiro é referente a benefícios previdenciários. O problema, além do impacto financeiro real que a judicialização causa ao Erário, está no fato de que os benefícios concedidos pelo judiciário têm parâmetros muito mais elásticos do que os realizados pelo INSS, ou seja, o menor rigor faz com que concessões, com muitos erros e inconsistências, sejam prevalentes e suscitem cada vez maior número de demandas.

Além disso, conforme o TC 030.739/2021-7, referente à auditoria financeira nas demonstrações contábeis do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS), ainda existe grave deficiência na apuração dos benefícios identificados como fraudes. Nesta auditoria, a equipe verificou que o departamento central do INSS não conseguiu informar quantos processos físicos, identificados como fraudes, aguardam apurações nas agências da autarquia. Isto significa que as

fraudes, mesmo quando devidamente identificadas, não são suficientemente monitoradas e acompanhadas pelo INSS.

A título de exemplo da fragilidade na concessão do INSS, cito informação, presente no relatório da Semag referente às Contas do Presidente da República de 2021, na qual o Brasil possuía, em 2015, segundo o IBGE, 9,3 milhões de aposentados rurais, para uma população de 6,2 milhões de pessoas acima de 55 anos vivendo em áreas rurais. É possível que trabalhadores urbanos tenham buscado a aposentadoria rural, por não haver nesta a necessidade de contribuição, mas apenas a comprovação do exercício da atividade.

Inadmissível, portanto, que o INSS, responsável pelo pagamento de mais de R\$ 710 bilhões de benefícios por ano e por atender algumas dezenas de milhões de segurados em suas agências, permaneça nesse nível de ineficiência administrativa.

Entendo necessário que ocorra um choque de gestão, aperfeiçoando os processos de atendimento, concessão, manutenção, revisão dos benefícios e de elaboração dos cálculos atuariais.

Entre os possíveis encaminhamentos para a solução da crise administrativa do INSS, por representar esta autarquia, atualmente, um dos piores resultados de entrega de valor na prestação de serviços à sociedade, entendo necessário que o INSS seja objeto prioritário dos programas do governo federal de modernização e de transformação digital, como por exemplo, os atuais Programa Finalístico 2201- Brasil Moderniza e Estratégia de Governo Digital (EGD), ou outros que venham a sucedê-los.

Além disso, considero indispensável que o INSS, com apoio da Dataprev, melhore a qualidade das bases de dados que compõem o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), atualmente incompletas e desatualizadas. Estas bases são essenciais para implementar cruzamentos de bases de dados e controles finalísticos efetivos, para agilizar as concessões, revisões, combater e evitar as fraudes no Regime Geral de Previdência Social.

Nesse ponto, caso haja a alegação do governo federal de que vultosos investimentos em infraestrutura de TI teriam que ser realizados, ressalto estimativa de fraude realizada pela SecexPrevidência, na qual, de forma conservadora, estipulou que cerca de 11% dos benefícios atualmente pagos pelo INSS, estão enquadrados como erros e/ou fraudes.

Para tanto, sugiro a determinação para que o Ministério da Economia, a Secretaria de Previdência (Sprev/ME) e o INSS enviem plano de ação a este Tribunal, com os respectivos prazos e responsáveis, para, em até 180 dias, definindo a programação dos trabalhos para elaboração do passivo atuarial do RGPS, bem como para reduzir, com a segurança necessária, o estoque de pedidos de concessão digitalizados a níveis aceitáveis e para garantir a adequada gestão e apuração dos processos físicos de benefícios fraudados que atualmente se encontram nas agências da autarquia.

Saliento, por fim, que a situação de descalabro ora retratada vem ocorrendo em sucessivas administrações, ao longo de décadas, e impõe a tomada de posição, por parte do Poder Executivo, no sentido de definitivamente resolver os problemas.

Enfim, reitero minha aderência à proposta de encaminhamento apresentada pelo E. Relator, Ministro Aroldo Cedraz.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de junho de 2022.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Ministro

Senhora Presidente,
Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,
Demais autoridades,
Senhoras e Senhores.

O Tribunal de Contas da União examina neste ano, pela 87^a (octogésima sétima) vez, as Contas do Presidente da República, em cumprimento ao mandamento contido no inciso I do art.71 da Constituição Federal.

2. O exercício dessa competência constitui, sem sombra de dúvidas, a tarefa mais complexa e abrangente realizada anualmente por esta Corte de Contas, pois envolve o exame das diversas funções do Estado sob os aspectos financeiro e orçamentário e, em alguns casos, da efetividade das políticas públicas.

3. O parecer prévio elaborado por esta Casa deve ser uma peça técnica e imparcial, que fornecerá ao Congresso Nacional as informações para que exerça seu crivo político sobre as contas anuais do Presidente da República.

4. Dessa diretriz não se descuidaram as diversas unidades técnicas envolvidas nesse extenso trabalho, em especial a Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), a quem saúdo na pessoa de seu Secretário, Alessandro Aurélio Caldeira.

5. O relatório produzido com a colaboração das unidades técnicas, sob a coordenação da Semag, constitui uma importante fonte de informações sobre finanças públicas, economia brasileira e diversas ações governamentais de relevância para o desenvolvimento econômico do país.

6 O Ministro Aroldo Cedraz, relator, produziu um extenso e profundo trabalho, por meio do qual é possível não apenas verificar a fidedignidade das demonstrações contábeis — Balanço Geral da União (BGU) — e a observância das normas de direito financeiro pelo Governo Federal como também permite à sociedade acompanhar, de forma clara e objetiva, a evolução do cenário econômico do país.

I - Do cenário econômico

7. Em que pese pandemia da covid-19 ter se estendido ao ano de 2021, o estado de calamidade pública nacional não foi reconhecido para fins de adoção formal do regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações de que trata o art. 167-B da CF/1988, com redação dada pela EC 109, de 16/3/2021. Com efeito, a

atividade econômica iniciou seu gradual processo de recuperação no exercício passado, com o crescimento real do Produto Interno Bruto de 4,6 %, após a queda de 3,9% verificada em 2020. Com isso, o crescimento econômico relativamente ao ano de 2019, menos atípico, foi de cerca de 0,5%.

8. O PIB **per capita** real de 2021 foi de R\$ 40.688,10, inferior ao verificado em 2013, de R\$ 44.088,84, apesar de ter sido 3,9% superior ao registrado em 2020. São dados extremamente preocupantes, que revelam que o país não tem logrado manter uma trajetória de crescimento sustentável, tampouco tem conseguido melhorar de forma consistente o resultado das contas públicas.

9. Nessa seara, o resultado nominal do governo federal tem sido constantemente negativo ao longo dos anos, com expressivo crescimento em 2014, quando subiu de R\$ 110,6 bilhões (resultado de 2013) para R\$ 271,5 bilhões; e em 2015, quando atingiu R\$ 513,9 bilhões. Com a paralisação da economia e o aumento de gastos decorrentes da pandemia, esse **deficit** saltou de R\$ 399 bilhões para mais de R\$ 1,0 trilhão em 2020. Felizmente, foi possível reverter em grande medida esse quadro no exercício em exame, quando o resultado negativo somou R\$ 443 bilhões, em parte atribuível ao aumento da receita corrente líquida, de R\$ 472,4 bilhões em termos nominais.

10. De outro giro, o resultado primário, pelo critério “acima da linha”, foi o melhor desde 2013: **deficit** de R\$ 32,8 bilhões, sendo R\$ 35,8 bilhões negativos o resultado do governo federal e R\$ 3,0 bilhões o **superavit** das empresas estatais. Para a apuração desse resultado, o governo não precisou se valer das autorizações previstas no § 2º do art. 2º da LDO 2021 e da EC 109/2021, que permitiam a exclusão de determinadas despesas primárias para a contabilização do resultado.

11. Não se deve olvidar que essas autorizações para alteração da forma de contabilização comprometem a comparação intertemporal desses resultados.

12. Como resultante, observou-se um crescimento de 12,2% no valor nominal da dívida pública federal (DPF), que passou de R\$ 5.0 trilhões (2020) para R\$ 5.6 trilhões (2021). Em sentido inverso, a dívida bruta do governo geral, que agrega todos os entes federados, sofreu uma queda real de 4,3% no último exercício.

13. Já a dívida líquida do setor público (DLSP), que contempla o setor público não-financeiro (inclusive estatais) e o Banco Central e elimina as dívidas entre os entes e entidades envolvidos, caiu de 62,5% do PIB em 2020 para 57,2% em 2021.

14. No que tange ao endividamento público, em dezembro de 2021, a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) diminuiu 4,32% em relação ao saldo corrigido do ano anterior, o que se explica, em grande parte, pela diminuição das

operações compromissadas do Banco Central. Estas, vale ressaltar, vinham aumentando em relação ao PIB desde 2013 (com queda apenas em 2019), passando de menos de R\$ 900 bilhões para mais de R\$ 1,3 trilhão em 2020. Em 2021, o valor dessas operações retrocedeu para, aproximadamente, R\$ 1 trilhão.

15. Além disso, a relação DBGG/PIB foi reduzida em 8,30%, graças, em maior medida, ao aumento de 12,2% do PIB nominal.

16. No período, a autoridade monetária brasileira, na linha dos diversos bancos centrais, adotou uma política monetária mais expansiva, com significativa redução da Selic, que passou a ser negativa em termos reais (atingiu o mínimo de 2% em 2020 e foi mantida nesse patamar até abril de 2021, quando passou a ser paulatinamente reajustada, até atingir 9,15% ao final do ano).

17. Conforme os dados apresentados no relatório elaborado pela Semag, a taxa de juros real, que era 6,93% em 2016, teve uma trajetória de queda até 2020: foi reduzida para 3,84% em 2017, 2,56% em 2018, 0,09% em 2019 e -2,51% em 2020. Em 2021, houve inversão da tendência de queda da Selic. Mas, ainda assim, o ano foi encerrado com taxa de juros real negativa (-0,83%).

18. Em que pesem os efeitos positivos da redução da taxa de juros no desempenho da economia e na dívida pública, o papel da Selic enquanto instrumento de controle da inflação foi mitigado. Assim, como resultado dos efeitos da pandemia nas contas públicas, em especial no ano de 2020, e do crescimento da base monetária — que passou de R\$ 316,6 bilhões em 2019 para R\$ 409,2 bilhões em 2021 —, a inflação apurada (IPCA-ampl) foi de 10,06%, ultrapassando significativamente a meta de inflação fixada na Resolução 4.671/2018, de 4,25%. Esse crescimento, ainda não revertido em 2022, causa preocupação, dada a tendência à indexação de preços, resultante do histórico inflacionário do país.

19. Deve-se mencionar, todavia, que houve aceleração da inflação em diversas economias ocidentais como resultado das medidas adotadas em resposta à pandemia da covid-19, desde 2020. Nos Estados Unidos da América, por exemplo, o índice de preços ao consumidor passou de 1,36% em 2020 para 7,04% em 2021.

II- Investimentos do governo federal e capacidade produtiva do país

20. Apesar das limitações históricas do orçamento fiscal de prover recursos para investimentos do governo — sendo certo que parte desses investimentos e das inversões financeiras não se traduzem necessariamente, em aumento da capacidade produtiva do país, em especial quando se destinam à aquisição de bens para uso exclusivo dos órgãos públicos — verificou-se, nas contas nacionais, um crescimento aparente da demanda por bens de capital.

21. Segundo o relatório do Banco Central obtido no sítio <https://www.bcb.gov.br/content/ri/relatorioinflacao/202203/ri202203b1p.pdf>, no qual foi examinada a evolução recente da formação bruta de capital fixo (FBCF), houve grande crescimento em todas as categorias que compõem o indicador já a partir do segundo semestre de 2020, com especial destaque para aquelas que sofreram redução no início da pandemia — “caminhões e ônibus” e “automóveis, camionetas e utilitários”.

22. No total, verificou-se crescimento de 16,4% na FBCF nos dois anos da pandemia, com destaque positivo para os setores industrial e agrícola, que responderam, respectivamente, por 5,5 p.p. e 5,3 p.p. No ano de 2021, segundo dados obtidos do sítio da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE - <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1846#/n1/all/v/all/p/all/c11255/90687,90691,90696,90705,90706,90707,93404,93405,93406,93407,93408,102880/l/v,c11255,t+p/resultado>), a FBCF do país atingiu o montante de R\$ 1,66 trilhão, ante o R\$ 1,27 trilhão (atualizados) apurados em 2020.

23. Relativamente ao setor público federal, a maior parte dos investimentos decorre do orçamento de investimento das empresas estatais (OI), que abrange tão-somente as empresas não dependentes. Contudo, as dotações previstas no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), em que pese a crise fiscal, são também significativas e podem impactar a qualidade dos serviços públicos e a melhoria da infraestrutura.

24. Contudo, os valores liquidados ficaram bem aquém das dotações orçamentárias. Nesse sentido, o valor atualizado da dotação de investimentos no OFSS (valores consignados na lei orçamentária anual — LOA — mais créditos adicionais) foi de R\$ 49,9 bilhões, dos quais R\$ 46,1 bilhões foram efetivamente empenhados e apenas R\$ 17,1 bilhões foram liquidados. Já a dotação final prevista para as inversões financeiras foi de R\$ 98,4 bilhões, dos quais R\$ 76,2 bilhões foram efetivamente empenhados e R\$ 67,0 bilhões foram liquidados.

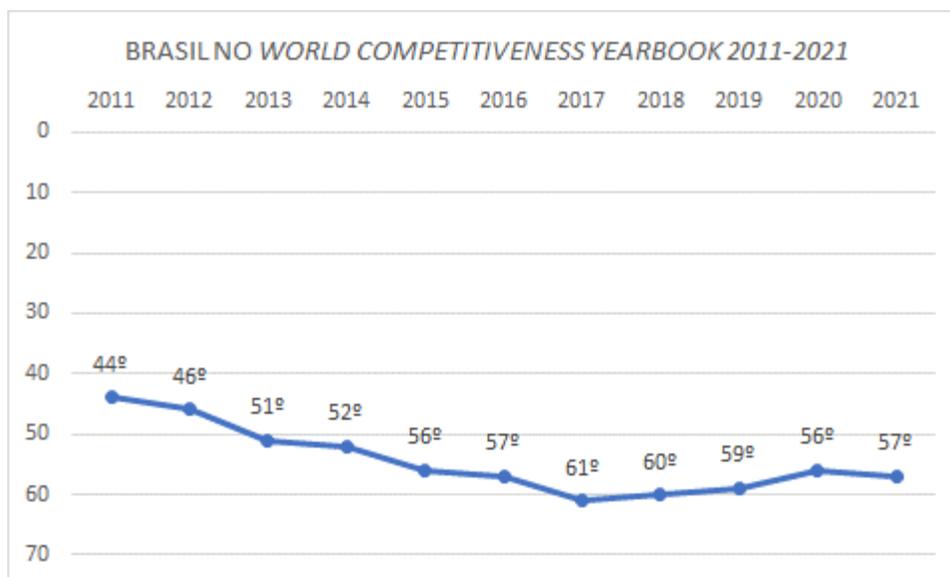
25. Já a dotação final do OI foi de R\$ 144,8 bilhões em 2021, dos quais R\$ 133,21 bilhões (92%) referiam-se a empresas vinculadas ao Ministério de Minas e Energia.

26. Entretanto, foram executados apenas R\$ 57,5 bilhões do OI (39,7% da dotação), em muito inferiores aos R\$ 83,6 bilhões (a preços de 2021) observados em 2020. Desse total, destaca-se a participação do grupo petróleo, que executou um total de R\$ 47,9 bilhões. Desse montante, R\$ 46 bilhões foram executados pela Petróleo Brasileiro S/A e R\$ 6,5 bilhões, pela Petrobras Netherlands B.V.

27. No setor elétrico, a maior parte dos investimentos foi executada pela empresa Eletrobras Termonuclear S.A (R\$ 1,5 bilhão), seguida pela Companhia Hidroelétrica do São Francisco (R\$ 895,9 milhões).

28. Apesar de não se dispor de informações sobre o investimento realizados pelos demais entes federados e por suas estatais e considerando a dominância da administração federal frente às demais, é de se inferir que o significativo crescimento da FBCF do país deveu-se, majoritariamente, ao setor privado.

29. Apesar disso, o país se manteve na 57ª posição no **ranking** do Índice de Competitividade Mundial, mesma posição ocupada no ano de 2016. Apesar de ter havido uma melhoria em relação ao ano de 2017, o pior da série apresentada no gráfico seguinte, a posição é mais grave que aquela atribuída ao país em 2011 (gráfico apresentado no relatório destas contas):



Fonte: *International Institute for Management Development (IMD)* e Fundação Dom Cabral.

III - Programas em destaque

30. Após tecer considerações sobre a evolução do planejamento, em especial o de médio prazo, consubstanciado no Plano Plurianual (PPA), com notáveis melhorias nas metas e indicadores, estabelecimento de resultados intermediários a serem alcançados anualmente (Portaria 5.806, do Ministério da Economia, que estabeleceu a revisão do PPA) — apesar dos inúmeros problemas ainda existentes —, o relatório examinou dezenove programas finalísticos, escolhidos segundo sua relevância e materialidade.

31. Foi destacado o programa 2201 - “Brasil Moderniza”, que, a despeito de não envolver dotações orçamentárias muito elevadas, tem o potencial de afetar positivamente a vida do cidadão e das empresas, por meio da digitalização dos serviços públicos e da criação de plataforma digital, com inúmeros benefícios potenciais: redução do tempo de atendimento, de deslocamentos, economia de recursos públicos, dentre outros.

32. Além disso, a maior agilidade na prestação dos serviços é de fundamental importância para se criar um ambiente comercial competitivo num mundo globalizado e em processo de digitalização. Nessa linha, segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), a pandemia da covid-19 acelerou o processo de digitalização dos serviços públicos, inclusive em países mais pobres.

33. Esse programa, de extrema importância para reduzir o tempo gasto pelo cidadão para obter serviços e informações públicas, foi objeto de exame pelo Tribunal em duas oportunidades, quando foram proferidos os Acórdãos 1.784/2021 (rel. Ministro Vital do Rêgo) e 419/2021 (rel. Ministro Aroldo Cedraz), ambos do Plenário.

34. Segundo informado no “Painel de Raio X”, do Ministério da Economia (<https://raiox.economia.gov.br/?=>), a digitalização dos serviços públicos até aqui realizada teria gerado uma economia anual de R\$ 1,1 bilhão para o governo e de R\$ 3,4 bilhões para a sociedade.

35. De acordo com informação obtida no portal <https://painelservicos.servicos.gov.br/>, já teriam sido digitalizados, até o presente, 83% dos 4.768 serviços passíveis de digitalização.

36. Contudo, a equipe técnica, ao examinar as metas e indicadores, faz ressalva quanto à confiabilidade dessa informação, que compõe o chamado “índice de modernização”, haja vista que *“cada serviço é tratado de forma estanque, sem considerar, em princípio, aqueles mais complexos, que necessitam de integração entre diversas bases de dados. Em outros termos, um indicador ligado ao conceito de governo eletrônico, sem garantia de atingir os fins almejados pelo paradigma de governo digital, em que pese ser um indicador de mensurabilidade acessível.”*

37. O programa “Brasil Moderniza” relaciona-se com a Estratégia de Governo Digital (EGD), de 2020-2022 (instituída pelo Decreto 10.332/2020, alterado pelo Decreto 10.996/2022) e com a Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (e-Digital, instituída pelo Decreto 9.319/2018). As ações da EGD, por sua vez, relacionam-se com a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Endes) 2020-2031 e, esta, à Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas.

38. Uma vez que as ações orçamentárias do programa 2201 do PPA 2020-2023 guardam relação com os programas do PPA 2016-2019 2047 (“Programa Simplificação da Vida da Empresa e do Cidadão – Bem Mais Simples Brasil”) e 2038 (“Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública”), o relatório avaliou a evolução dessas despesas de forma integrada.

39. Nessa seara, verificou-se um aumento no percentual de liquidação do conjunto dessas despesas de 2018 a 2021, que passou de 43% da dotação final para 59%. Contudo, deve-se consignar que houve redução nominal do valor das dotações orçamentárias, de modo que o maior percentual de execução no exercício findo decorre, em grande medida, do ajuste dessas dotações. Nesse sentido, o valor atualizado (LOA mais créditos adicionais) atribuído ao programa “Brasil Moderniza” foi de R\$ 177 milhões em 2020, dos quais apenas R\$ 46 milhões (25,9%) foram liquidados naquele exercício. Em 2021, foram liquidados R\$ 59 milhões da dotação final de R\$ 85 milhões (59%). Portanto, o crescimento nominal da despesa liquidada em 2021 foi de 28,3%. Em termos reais, aproximadamente 17%.

40. Ao examinar as metas e indicadores de resultados intermediários, o relatório rejeitou a meta 051 K “Melhorar o Índice de Modernização (IM) para 85% nos próximos quatro anos”, por não atender aos requisitos de confiabilidade e qualidade.

41. Foram também rejeitados os indicadores de resultados intermediários “Serviços públicos digitais oferecidos pelo Governo” — por falta de qualidade e confiabilidade — e “Agilização do procedimento de abertura de empresas” — por falta de confiabilidade.

42. Portanto, em que pese a evolução percebida no nível de digitalização dos serviços públicos, ainda há espaço para aperfeiçoamento, inclusive de seu processo de planejamento.

43. Vale mencionar também o programa 2208 (“Tecnologias Aplicadas, Inovação e Desenvolvimento Sustentável”), ligado ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), o qual envolve expressivos valores de gastos tributários

44. Esse programa é desenvolvido com a participação do setor privado, com o envolvimento de empresas nas atividades de CT&I por meio de instrumentos e mecanismos específicos como a subvenção econômica, renúncia de receita, encomenda tecnológica, o Inova Empresa e a Embrapii.

45. Dos R\$ 11,1 bilhões previstos no PPA para o programa em 2021, R\$ 9,3 bilhões eram oriundos de gastos tributários (que equivale a 4,3% dos gastos

tributários da União) e R\$ 1,2 bilhão referia-se a créditos subvencionados. Apenas R\$ 539,5 bilhões eram provenientes diretamente do orçamento fiscal.

46. A dotação final do programa no OFSS foi de R\$ 695,2 milhões, dos quais foram liquidados R\$ 503,5 milhões (72,6%), sendo a equalização de juros a despesa mais significativa (R\$ 264,7 milhões).

47. A equipe técnica rejeitou dois dos indicadores de resultado intermediário, por falta de confiabilidade, a saber: 0082 (“Investimento em P&D de empresa beneficiárias da Lei do Bem”) e 0083 (“Transferência de Tecnologia celebrada entre ICTs e setor privado”).

48. O indicador 0082 foi rejeitado por ser apurado exclusivamente com base em informações auto declaratórias prestadas pelas empresas, que não são verificadas pelo MCTI. Há, em tese, interesse das empresas em informar valores superiores aos realizados de modo a garantir maiores benefícios fiscais. Por esse motivo, é imprescindível que o MCTI adote práticas de fiscalização condizentes com o montante de recursos envolvidos, de modo a assegurar a correta destinação das receitas renunciadas e a avaliação da efetividade do programa de governo.

49. O indicador 0083, por seu turno, é obtido a partir de relatório anual que consolida dados sobre a política de propriedade intelectual das ICT (Instituições de Ciência, Tecnológica e de Inovação), denominado Formict. Ocorre que os dados relativos aos anos de 2020 e 2019 (anos-base 2019 e 2020) ainda não haviam sido consolidados por falta de pessoal qualificado e deficiência dos sistemas informatizados.

50. Adicionalmente, é de mencionar que a Controladoria Geral da União identificou, em auditoria realizada em 2019 (Relatório 201902467, fl. 24), falhas no Formict, tais como incompletude do cadastro, risco à integridade dos dados, dubiedade pontual em parâmetros/questões do formulário e baixo aproveitamento da ferramenta para monitorar as atividades de inovação das ICT ou para subsidiar a tomada de decisão pelo Ministério.

51. Por conseguinte, o indicado de resultado intermediário RI 0083 também foi considerado não confiável.

52. Dessarte, a despeito dos elevados valores envolvidos no programa “Tecnologias Aplicadas, Inovação e Desenvolvimento Sustentável”, seu acompanhamento não pode ser considerado satisfatório.

53. Nessa linha, cumpre citar o Acórdão 1.014/2018-2ª Câmara (rel. Ministro José Múcio), prolatado em processo de auditoria de conformidade no qual foi reportada uma série de deficiências no controle do programa, inclusive quanto ao cumprimento da contrapartida exigida das empresas, consoante previsão contida no

inciso III do art. 11 da Lei 8.248/1991. Esse dispositivo impõe às empresas o dever de depositar 0,5% do faturamento bruto no Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT).

54. Cumpre mencionar que, dos dezenove programas finalísticos avaliados, apenas em cinco (“Melhoria do Ambiente de Negócios e da Produtividade”, “Gestão de Riscos e de Desastres”, “Recursos Hídricos”, “Governança Fundiária” e, “Energia Elétrica”) não houve rejeição de metas ou de indicadores de resultados.

IV- Das emendas de relator-geral

55. O relatório das contas do governo de 2021 aponta “atipicidades” no orçamento de 2021 — repetindo o que já havia ocorrido em 2020 —, decorrentes de emendas de relator-geral (marcadas com o indicador RP 9) com o objetivo de **incluir novas programações** no projeto de lei orçamentária anual (PLOA), sem que houvesse correlação com a correção de erros ou omissões.

56. Pelo segundo ano consecutivo a LOA contou com despesas marcadas com o indicador específico para emendas do relator-geral do orçamento (RP 9). A forma adotada para criar espaço orçamentário para alocação dessas despesas na LOA é objeto de análise específica na seção 4.2.2 do relatório, na qual são descritas algumas irregularidades e impropriedades que ocorreram durante a tramitação e sanção da lei orçamentária de 2021.

57. Na LOA de 2021, foram alocados inicialmente R\$ 18,5 bilhões a título de RP 9. Desse total, foram empenhados R\$ 16,7 bilhões e pagos R\$ 6,3 bilhões, referentes a despesas do mesmo exercício (37,72%). Além disso, houve a execução financeira de R\$ 4,04 bilhões referentes ao pagamento dos restos a pagar inscritos em 2020 no valor de R\$ 13,14 bilhões.

58. Como já consignado em outras oportunidades, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), consubstanciada na ADI 1.050 MC, estabelece as balizas para o poder de emendar o projeto de lei orçamentária, concedido constitucionalmente ao Congresso Nacional:

“O poder de emendar projetos de lei, que se reveste de natureza eminentemente constitucional, qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa. Essa prerrogativa institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis (RTJ 36/382, 385 – RTJ 37/113 – RDA 102/261), pode ser legitimamente exercida pelos membros do Legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa (ADI 865/MA, rel. min. Celso de Mello), desde que, respeitadas as limitações estabelecidas na

Constituição da República, as emendas parlamentares (a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei, (b) guardem afinidade lógica (relação de pertinência) com a proposição original e (c) tratando-se de projetos orçamentários (CF, art. 165, I, II e III), observem as restrições fixadas no art. 166, §§ 3º e 4º, da Carta Política [...]. (ADI 1.050 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 21-9-1994, P, DJ de 23-4-2004 — grifos acrescentados.

59. O relatório destacou que as emendas de relator-geral, que não possuem assento constitucional, superaram, em termos de dotação, as emendas individuais (R\$ 9,7 bilhões) e as de bancada estadual (R\$ 7,3 bilhões).

60. Apesar dos vetos apostos pelo Presidente da República nos identificadores de resultado primário RP 8 e RP 9 quando da sanção da LDO 2021 (veto 59/2020), o Congresso Nacional, em sessão de 17/3/2021, rejeitou aqueles referentes aos itens 3 e 4 da alínea “c” do inciso II do § 4º do art. 7º da LDO 2021, o que possibilitou a realização de emendas por parte do relator-geral do PLOA 2021 para alocar despesas não diretamente relacionadas à correção de erros e omissões.

61. Na prática, as emendas de relator alteram as programações do PLOA, motivo pelo qual existem três ações de arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF 850, 851 e 854) ajuizadas no STF, por meio das quais os autores buscam a declaração de inconstitucionalidade do indicador de resultado primário RP 9 (despesa discricionária decorrente de emenda de relator-geral, exceto recomposição e correção de erros e omissões).

62. Contudo, o Congresso Nacional editou, em 2/12/2021, a Resolução 2/2021-CN, que, diversamente do que era previsto na Resolução 1/2006-CN, autoriza o relator-geral a apresentar emendas “*que tenham por objetivo a inclusão de programação ou o acréscimo de valores em programações constantes do projeto”*, nada obstante as restrições contidas no art. 166, §§ 3º e 4º, da Carta Política que balizaram a decisão do STF sobre o tema na ADI 1050, anteriormente reproduzida.

63. Em 6/12/2021, a Ministra Rosa Weber alterou parcialmente os efeitos da liminar concedida na ADPF 854, em razão do “*risco de prejuízo que a paralisação da execução orçamentária*” traria à “*prestação de serviços essenciais à coletividade*”). A relatora concluiu, ainda, que o Congresso Nacional teria adotado mecanismos para garantir a transparência das informações relativas a essas despesas, inclusive de suas motivações.

64. De acordo com o relatório em apreciação, as informações referentes às emendas com os marcadores RP 9 não foram divulgadas a contento para atender às normas constitucionais e legais vigentes e à decisão do STF. Além disso, consta

que a constitucionalidade dos referidos atos editados pelo Congresso Nacional também será apreciada no âmbito da ADPF 854 em curso.

65. Frisa o relatório que, *“para acomodar o volume expressivo de recursos destinados a emendas RP 9, em confronto com os princípios da universalidade, da transparência e do realismo orçamentário, compromete a governança da gestão orçamentária necessária para assegurar o cumprimento das normas gerais de finanças públicas fixadas pela LRF e a sustentabilidade da dívida pública, que passou a ser exigida constitucionalmente com a promulgação da Emenda Constitucional 109/2021.”*

66. Essa matéria, de relevantíssima importância, é objeto de exame no TC 012.649/2021-0, também de relatoria do eminente Ministro Aroldo Cedraz.

V- Das irregularidades e impropriedades verificadas na execução orçamentária

67. Primeiramente, deve-se registrar que, nada obstante sejam apontadas irregularidades e impropriedades na execução orçamentária, a equipe técnica fez a seguinte ponderação, com a qual concordo:

“8. As análises efetuadas, considerando em conjunto esses achados, conduziram a equipe desta Unidade Técnica para a opinião pela regularidade com ressalvas, pois se trata de irregularidades e impropriedades que, inobstante sejam relevantes, não apresentam materialidade e gravidade suficiente para justificar a opinião adversa sobre a execução dos orçamentos da União, em consonância com o disposto no caput e § 1º do art. 14 daquela norma [Resolução-TCU 291/2017]”.

Irregularidades

“a) Desvio de finalidade reincidente de recursos vinculados à seguridade social para o custeio de ações típicas de manutenção e desenvolvimento do ensino alheias às políticas públicas abrangidas pelo conceito constitucional de seguridade social, em afronta aos princípios e regras previstos nos arts. 194, 195, 198 a 203 da Constituição Federal, ao § 4º do art. 76 do ADCT, à Lei 8.212/1991 (arts. 11, 16, 17 e 18), à Lei Complementar 141/2012 (arts. 2º e 3º), em desacordo com a resposta à consulta apreciada pelo Acórdão 31/2017-TCU Plenário, com eficácia normativa; (seção 4.1.1.2)

b) Não aplicação, no exercício de 2021, de nenhum valor em projeto de irrigação na Região Centro-Oeste, em afronta à exigência do inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), a qual estabelece que, dos recursos empenhados no exercício em projetos

de irrigação, a União deve aplicar, até 2027, o valor mínimo de 20% na Região Centro-Oeste. (seção 4.1.1.7)

c) Inobservância de requisitos exigidos pelos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF) e 125 a 129 e 137 da Lei 14.116/2020, alterada pela Lei 14.143/2021 (LDO 2021) para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, conduta incorrida também em exercícios anteriores, em face da ausência, no momento da edição da Lei 14.257/2021, das Medidas Provisórias 1.034/2021 e 1.094/2021, da Portaria-ME 15.224/2021, da sanção das Leis 14.126/2021 e Lei 14.288/2021, bem como da implementação pelo Poder Executivo dos respectivos benefícios, de: projeção do impacto orçamentário-financeiro; atendimento ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias; consideração da renúncia na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetação das metas dos resultados fiscais ou, alternativamente, apresentação de medidas de compensação; fixação de vigência máxima de cinco anos; indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação do benefício; (seção 4.1.2.9)”

Impropriedades

“d) Execução reincidente no identificador orçamentário exclusivo para ações de manutenção e desenvolvimento do ensino (ID-USO 8) de parcela residual de despesas com aposentadorias e pensões, em desacordo com § 7º do art. 212 da Constituição Federal e o art. 70, inciso I, da Lei 9.394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB); (seção 4.1.1.2)

e) Ausência de justificativa para a totalidade de emendas individuais e de bancada estadual que deixou de ser paga (execução financeira) em 2021, em desacordo com os valores e parâmetros mínimos exigidos pelos §§ 11, 12, 14 e 17 do art. 166 da Constituição Federal; (seção 4.1.1.4)

f) Insuficiência de informações relativas às metas operacionais da administração pública federal nas diretrizes orçamentárias do exercício de 2021. (seção 4.1.3)”

VI - Balanço Geral da União

68. A unidade técnica concluiu que o BGU reflete a situação patrimonial em 31/12/2021 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial naquela data, exceto pelos possíveis efeitos das distorções e limitações consignadas no relatório.

69. Dentre as cinco distorções de valores apontadas pela equipe, merecem destaque os seguintes achados:

- i) superavaliação do saldo da conta provisões e do passível exigível, no montante de R\$ 100,6 bilhões, como resultado da provisão a maior para pagamentos de benefícios previdenciários;
- ii) subavaliação do saldo da conta provisões e do passível exigível, no montante de R\$ 24,5 bilhões, como resultado de provisão a menor para pagamento de benefícios previdenciários;
- iii) não contabilização da distribuição de R\$ 6,2 bilhões de medicamentos, o que resultou na superavaliação da conta de estoques.

70. Foram ainda apontadas três distorções de classificação, apresentação ou divulgação, a saber:

- iv) classificação no ativo circulante e não circulante sem a adequada segregação entre curto e longo prazo do montante de R\$ 329,5 bilhões de créditos tributários a receber (item 5.2.2.1 do Relatório das Contas de Governo);
- v) classificação inadequada dos Depósitos Especiais do FAT no Balanço Patrimonial da União no montante de R\$ 7,4 bilhões (item 5.2.2.2 do Relatório das Contas de Governo);
- vi) classificação indevida de R\$ 7,1 bilhões de variações patrimoniais aumentativas como atualização monetária (item 5.2.2.3. do Relatório das Contas de Governo).

71. De rememorar que a Semag vinha propondo nos últimos anos que este Tribunal se abstinhasse de emitir opinião sobre o BGU em virtude das limitações encontradas no Ministério da Economia para auditar suas demonstrações contábeis, que respondiam por 20,6% do ativo, 46,1% da receita e 43,3% do patrimônio líquido do BGU.

72. Contudo, essas propostas não foram acolhidas porque o Plenário entendeu que tais limitações já vinham de longa data e reconheceu os esforços do Poder Executivo para tornar viável a fiscalização desta Corte de Contas. Portanto, o Tribunal não se absteve, em nenhum exercício, de emitir sua opinião sobre o BGU, ressalvadas as demonstrações contábeis do Ministério da Economia.

73. No exercício de 2021, o Decreto 10.209/2020, que dispõe sobre “*a requisição de informações e documentos e sobre o compartilhamento de informações protegidas pelo sigilo fiscal*” pela Controladoria-Geral da União e pelo Tribunal de Contas da União, alcançou, em grande parte, os efeitos pretendidos.

Dessa forma, foi possível, finalmente, auditar as demonstrações contábeis do Ministério da Economia (Acórdão 1201/2022-Plenário - TC 025.757/2021-0).

Feitas essas considerações, acolho a proposta de parecer prévio elaborada pelo eminente relator Ministro Aroldo Cedraz, que acompanha o posicionamento da área técnica, e louvo a qualidade do trabalho apresentado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 29 de junho de 2022.

BENJAMIN ZYMLER
Ministro

DECLARAÇÃO DE VOTO

Cumprimento o nobre relator, Ministro Aroldo Cedraz, pelo laborioso, amplo e preciso diagnóstico da situação das contas governamentais sob os diversos aspectos tratados no relatório e no parecer prévio das Contas do Governo relativas ao exercício de 2021.

2. Igualmente, exalto todo o esforço empreendido pelas unidades técnicas do TCU, que produziram sólido embasamento técnico para a elaboração do parecer prévio ora apreciado pelo Plenário desta Casa, razão pela qual homenageio todos os servidores envolvidos neste trabalho.

3. Passo a abordar brevemente questões que reputo de elevada importância para o Estado Brasileiro no atual contexto.

II

4. Início meus comentários para tratar de assunto que me causou incômodo na leitura do relatório sobre as Contas do Presidente da República, especificamente a respeito do que vejo como um grande empobrecimento dos brasileiros em 2021.

5. De acordo com as informações apresentadas, o rendimento médio real mensal ficou em R\$ 2.659, regredindo a valores de 2013 em boa parte dos meses do ano passado.

6. Em que pese a redução paulatina da taxa de pessoas desocupadas ao longo de 2021, que começou em 14,5% e terminou em 11,1%, ocorreu o inverso com a renda, que desabou de R\$ 2.943 para R\$ 2.512, demonstrando que houve achatamento dos salários e dos outros ganhos.

7. Cabe notar que o quadro de penúria só não restou pior porque, no ano, em caráter extraordinário, foram injetados R\$ 59,7 bilhões diretamente no bolso dos brasileiros, a título do Auxílio Emergencial, mais R\$ 7 bilhões no âmbito do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, ambas as ações, entretanto, já encerradas.

8. Nem mesmo o crescimento real do PIB, de 4,62%, conseguiu compensar o efeito corrosivo da inflação de 10,06% sobre o poder de compra, de modo que a produção adicional de bens e serviços não foi suficiente sequer para manter o nível de renda do ano anterior, caindo 3,76% na média.

9. Confirmando a conjuntura alarmante, poucos dias atrás, o IBGE divulgou o Informativo referente à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – Rendimento de Todas as Fontes 2021, com números ainda piores, dando conta de uma renda média mensal real, no País, de R\$ 2.265, a menor da série iniciada em 2012, quando foi superior em R\$ 104.

10. Como é histórico da perversa e persistente desigualdade regional, a população do Nordeste ficou com o mais baixo rendimento, de R\$ 1.497, ou seja, R\$ 768 inferior à média brasileira e R\$ 1.170 à maior delas, do Sudeste, diferença mensal que ultrapassa o salário mínimo pago em 2021 (R\$ 1.100).

11. Quando se considera o rendimento médio mensal real domiciliar *per capita*, que divide os ganhos totais do grupo familiar pela quantidade de moradores maiores de 14 anos que auferiram renda ou não, a pesquisa do IBGE aponta para R\$ 1.353 a cada mês por brasileiro, com todas as classes sociais reunidas.

12. Não obstante, nesse quesito, o dado mais assustador levantado é quanto ao grupo dos 5% mais pobres residentes no País, “cujo rendimento médio [mensal] foi de R\$ 39 em 2021, [com] redução de 48,0% na comparação com a estimativa de 2012 (R\$ 75)” e de 33,9% em relação a 2020 (R\$ 59). No grupo seguinte, de 5% a 10% dos mais pobres, o rendimento foi de R\$ 148, com decréscimo de 31,8% de 2020 para 2021.

13. Pelos critérios do Programa Auxílio Brasil (antigo Bolsa Família), definidos pelo Decreto 10.852/2021, no ano passado a “extrema pobreza” era caracterizada pelo recebimento de renda familiar mensal *per capita* de até R\$ 100, enquanto a “pobreza” estava inserida no intervalo de mais de R\$ 100 a R\$ 200.

14. Isto é, tendo em vista a população estimada de 212,7 milhões, tínhamos em 2021 mais de 10,6 milhões de pessoas vivendo com R\$ 1,30 por dia, menos da metade do valor da linha da “extrema pobreza”, e outras mais de 10,6 milhões com R\$ 4,93 por dia, menos da metade do valor da linha da “pobreza”. Devido ao expressivo declínio da renda, é certo que boa parte desse conjunto de pessoas veio a se tornar pobre em 2021.

15. Com resultados semelhantes aos do IBGE, o Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas (FGV Social) publicou, também neste mês de junho, a pesquisa intitulada “A Montanha-Russa da Pobreza”, revelando que, pelos próprios parâmetros governamentais, “10,8% da população estava abaixo da linha de pobreza (...) em 2021, cerca de 23 milhões de pessoas”. E segue destacando que “a proporção de pobres em bases anuais sobe 42,11% entre 2020 e 2021, correspondendo a 7,2 milhões de novos pobres” no último ano.

16. Aos olhos do resto do planeta, a situação brasileira é mais grave ainda, uma vez que o referencial normalmente aceito, do Banco Mundial, coloca na faixa da “extrema pobreza” quem ganha até U\$ 1,90 por dia (U\$ 57 por mês). Adotada, como melhor hipótese, a menor cotação do dólar em 2021 (R\$ 4,90), o rendimento característico da “extrema pobreza” seria aquele abaixo de R\$ 279, valor que, segundo a Pesquisa do IBGE, abrange quase 20% da população, quer dizer, 42,5 milhões de pessoas. Na linha da “pobreza”, seriam mais 30%, ou 64 milhões de pessoas. Totalizando, é metade dos brasileiros, 106 milhões, subsistindo de maneira precária.

17. Conforme a Prestação das Contas do Presidente da República, o governo federal avaliou que, em 2021, superou, com alcance de 106,27%, a meta do PPA 2020-2023 relativa ao atendimento das famílias pobres elegíveis ao antigo Programa Bolsa Família, atingindo 14,6 milhões de benefícios. Para tanto, contudo, utilizou dados ainda do Censo de 2010, já muito defasados, em comparação com a última Pesquisa de Domicílios do IBGE, devendo a avaliação ser rejeitada por falta de confiabilidade, na forma proposta pela Semag. Após adiamentos, o novo Censo está programado para o ano corrente.

18. Em todo caso, o indicador mais evidente e trágico do tamanho da indigência é captado pelas nossas vistas, nas ruas, nos semáforos, nas portas de supermercados e padarias, onde pessoas já deixaram para trás toda a sua dignidade para implorar por comida.

19. Chegam também os sinais do noticiário, quando somos informados, por exemplo, da comercialização, por supermercados pelo Brasil, de subprodutos alimentícios para consumo humano, como osso bovino e pele de frango, outrora destinados ao lixo.

20. Na pesquisa “Insegurança Alimentar no Brasil: Pandemia, Tendências e Comparações Globais”, divulgada em maio passado, a FGV Social mostra que “a parcela de brasileiros que não teve dinheiro para alimentar a si ou a sua família em algum momento nos últimos 12 meses subiu de 30% em 2019 para 36% em 2021, atingindo novo recorde da série iniciada em 2006.”

21. A pesquisa observa ainda que o ano de 2021 marcou como “a primeira vez (...) que a insegurança alimentar brasileira supera a média simples mundial”, com elevação de “4,48 pontos percentuais mais aqui [do] que no conjunto de países (aumento percentual quatro vezes maior no Brasil), sugerindo ineficácia relativa de ações nacionais”.

22. Ou seja, de acordo com os critérios da pesquisa, mesmo sendo a pandemia um fenômeno mundial, o impacto negativo na renda do brasileiro foi o maior do globo, a despeito das políticas públicas emergenciais implementadas no nosso território.

23. Poderíamos talvez imaginar que, no horizonte, se avistam indícios de abrandamento da miserabilidade, na medida em que as previsões são de manutenção de PIB positivo e, em 2021, houve bom resultado da gestão fiscal, tendo as receitas se aproximado do equilíbrio com as despesas, o que tenderia a aliviar a pressão da dívida pública e abrir espaço para investimentos sociais. Mas não parece que seja assim.
24. Os preços dos combustíveis, por exemplo, permanecem subindo e continuam puxando a inflação, assim como em 2021, quando o setor de transportes representou quase metade do IPCA de 10,06%, absorvendo parcela a mais da renda.
25. Por outro lado, o relativo bom desempenho fiscal de 2021 (déficit final de R\$ 35,9 bilhões, para a meta de déficit de R\$ 247,1 bilhões) muito provavelmente não é sustentável no longo prazo, uma vez que decorreu de fatores atípicos, como a melhoria dos “termos de troca” nas exportações, e, até mesmo, de causas adversas em si mesmas, como as altas do dólar e da inflação. No conjunto, tais eventos incomuns fizeram a arrecadação de receitas primárias superar em R\$ 336,9 bilhões as estimativas iniciais do ano, anulando com muita sobra o incremento desfavorável de R\$ 116,9 bilhões nas despesas.
26. De fato, em 2021, como efeito da pandemia, os produtos brasileiros mais exportados (minério de ferro, soja e petróleo bruto) tiveram, no mercado internacional, uma ascensão de preços mais forte do que os produtos mais importados (fertilizantes e adubos e óleos combustíveis), gerando ingresso maior de recursos no Tesouro.
27. Já as altas do dólar e da inflação, que comprimiram o poder de compra do brasileiro, expandiram a base de cálculos dos impostos, como II, IPI-Importação, IR, Cofins, aumentando o montante arrecadado.
28. Além disso tudo, em 2021 foram recolhidos tributos cuja exigibilidade havia sido suspensa em 2020 por conta da pandemia.
29. Pelas perspectivas, não se espera que o comportamento da macroeconomia e da gestão fiscal possa, tão cedo, ajudar a refrear a fome e a miséria, que estão escancaradas e reclamam tratamento urgente. O enfrentamento da pobreza depende, no momento, da geração de emprego e da intensificação das políticas sociais e, para que sejam rapidamente transformadoras.

III

30. Assim como ocorreu durante o exame da Prestação de Contas do Presidente da República referente ao exercício de 2020, no presente processo, que diz respeito ao ano de 2021, novamente temos o dever de nos debruçarmos sobre os efeitos da pandemia de covid-19, não somente acerca dos seus impactos nas contas nacionais, mas principalmente sob o prisma da saúde pública em si.
31. Embora 2021 tenha sido marcado pelo início e pelo amplo avanço da vacinação, testemunhamos também o pior momento da Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) ocasionada pelo novo coronavírus, com mais de 410 mil mortes. Somados os quase 200 mil óbitos do ano anterior, ultrapassamos a nefasta marca de 600 mil vidas ceifadas em menos de dois anos.
32. No período mais crítico, as notificações da doença chegaram a alcançar 150 mil casos em único dia, com picos acima das 4 mil mortes diárias. Novamente, como já anotei em outras ocasiões, fragilidades em questões essenciais de governança revelaram uma administração de crise hesitante, muito mais reativa do que proativa, incapaz de focar em medidas coordenadas, tempestivas e eficazes na identificação dos principais problemas associados à propagação da doença no Brasil, bem como nas ações necessárias ao seu abrandamento.
33. Nesse sentido, as ações da cúpula da saúde pública federal eram, em muitas ocasiões, antagônicas entre si, com indicações de caminhos a seguir por vezes em direções contrárias, a confundir o corpo médico que atuava no *front* de combate à pandemia. Mais ainda, tais ações, por vezes ignoravam os achados científicos que avançavam no enfrentamento a essa doença, em franca posição negacionista.

34. Isso custou caro para o povo brasileiro, em vidas e em valores financeiros. Processos em tramitação no TCU nos deram conta de gastos desnecessários com medicamentos de comprovada ineficácia, cuja utilização foi incentivada por meio de notas técnicas do Ministério da Saúde.

35. Em outro exemplo, ao levar à consideração do Plenário o relatório do sexto ciclo de acompanhamento das ações de combate à covid-19, em dezembro do ano passado, quando todas as atenções do mundo se voltavam para a nova variante *ômicron*, propus que fosse determinada a exigência de comprovação do ciclo vacinal como requisito de entrada de estrangeiros no país, medida simples que, por prudência, podia ser tomada de ofício pelo próprio governo. Contudo, a proposta foi aprovada sob a forma de recomendação pelo Plenário do TCU (Acórdão 2.878/2021), apenas para, dias depois, integrante do Supremo Tribunal Federal (STF) determinar cautelarmente a adoção do chamado passaporte vacinal – decisão referendada meses depois pelo pleno daquela Corte, que também ratificou a determinação de correção de notas técnicas que desestimulavam a vacinação.

36. Se a preocupação com a celeridade da vacinação era o foco principal das nossas apreensões no início do ano de 2021, ao longo do exercício outras questões foram surgindo. O TCU procedeu a diversas fiscalizações no tema, dando continuidade à estratégia iniciada no ano anterior, o Programa Especial de Atuação ao Enfrentamento à Crise de covid-19 (Coopera), por meio do qual mais de 300 processos, entre acompanhamentos, representações e Solicitações do Congresso Nacional, foram autuados.

37. Entre os trabalhos levados a cabo pelo TCU em 2021, destaque-se o já mencionado sexto ciclo de acompanhamento das ações do Ministério da Saúde para enfrentamento à pandemia, a fiscalização de contratações associadas ao tema, monitoramento do desbloqueio de leitos ociosos, levantamento de informações sobre hospitais de campanha, auditoria nos programas emergências de acesso a crédito para enfrentamento à crise, entre tantos outros.

38. De relevo mencionar que em outubro de 2021 houve a entrega ao TCU do relatório final da CPI da Pandemia, cujos trabalhos, aliás, foram apoiados com pronta contribuição da Corte de Contas, sempre que demandada. Trata-se de valiosos insumos a alimentarem diversas das nossas fiscalizações em andamento.

39. Apesar do recente arrefecimento da pandemia e da decisão do Ministério da Saúde de declarar o encerramento da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional, ainda hoje colhemos consequências deletérias da falta de governança que viemos apontando ao longo dos dois últimos anos.

40. O fato mais concreto nesse sentido atualmente é a iminência do vencimento do prazo de validade de mais de 28 milhões de doses de vacina contra covid-19, que pode resultar em prejuízos significativos aos cofres públicos e à saúde da população, também objeto de processo em trâmite no TCU.

41. O sétimo ciclo de acompanhamento das ações do Ministério da Saúde contra os efeitos da pandemia, que terei de levar à apreciação deste Plenário em breve, indica, entre outros, deficiência de planejamento no encerramento da Espin, feito sem indicação de quais ações essenciais deveriam permanecer, sem avaliação de impactos e, mais grave, sem plano de retomada das ações de vigilância e combate à pandemia, ante a possibilidade de recrudescimento da doença.

42. Menciono ainda que a pandemia trouxe visíveis impactos negativos nas coberturas vacinais no Brasil, a exigir, com urgência, a atuação de nossas lideranças na área de saúde. Tomando por base 2015, ano que precede o início do declínio, a queda da cobertura vacinal em 2021 foi de 36% para a Tríplice (contra sarampo, caxumba e rubéola) e 29% para a Poliomielite, com reais possibilidades de novos surtos no país. Todas essas, apenas para dar uns poucos exemplos, são doenças antes consideradas erradicadas, mas que representam, atualmente, sérias ameaças à saúde pública, especialmente das nossas crianças.

43. Novamente em 2021, tal como ocorreu em 2020, a gravidade do quadro sanitário exigiu alterações normativas a permitirem a liberação de recursos para combate às consequências sociais e econômicas da pandemia.

44. Com efeito, a Emenda Constitucional 109/2021 autorizou a concessão de auxílio emergencial à população em situação de fragilidade, com dispensa da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarretasse aumento de despesa, limitado ao montante de R\$ 44 bilhões.

45. Já a Emenda Constitucional 113/2021 flexibilizou o regime de Teto de Gastos para atendimento de despesas de vacinação contra a covid-19 ou relacionadas a ações emergenciais e temporárias.

46. Além disso, diversas medidas provisórias foram editadas para abertura de créditos extraordinários para o Ministério da Saúde, que somaram R\$ 53,42 bilhões. Apenas em 2021, o Ministério da Saúde pagou R\$ 44,6 bilhões em despesas com a covid-19. Para Estados, municípios e Distrito Federal, foram transferidos R\$ 16,4 bilhões em recursos federais.

47. Conforme detalhado no último relatório de acompanhamento que avaliou os reflexos das mudanças nas regras orçamentárias e fiscais sobre a gestão dos recursos públicos em razão das medidas adotadas em resposta à pandemia, Acórdão 2.461/2021-TCU-Plenário (Rel. Min. Bruno Dantas), a grave crise de saúde já consumiu mais de R\$ 600 bilhões dos cofres federais.

48. Como se vê, não faltaram recursos à disposição para fazer frente aos enormes desafios trazidos pela pandemia, a custo de endividamento sem precedentes e afrouxamento de regras fiscais e orçamentárias. Nesse sentido, torno a concluir, como já o tinha feito por ocasião das Prestação de Contas do Presidente da República referente ao exercício de 2020, que, considerado todo o contexto fático apresentado, o resultado da gestão foi aquém do que se esperava.

49. Para concluir, vimos em 2021, de um lado, uma melhora do quadro fiscal, com déficit primário bem abaixo do que se previa, mas por fatores essencialmente exógenos à atuação do governo, em especial uma combinação de alta inflação persistente com altos preços de *commodities* no mercado internacional, tendo como consequência expressivo aumento da arrecadação, aliada, mais recentemente, a um cenário de estacionamento da pandemia em níveis menos alarmantes; por outro lado, lamentavelmente, presenciamos uma forte degradação na situação sócio-econômica do país, em especial da parcela mais frágil da população, afora a tragédia indizível de mais de 670 mil vítimas fatais até o momento.

IV

50. Com as breves considerações que acabo de apresentar, acompanho o Parecer elaborado por Sua Excelência, Ministro Aroldo Cedraz.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de junho de 2022.

VITAL DO RÊGO

Ministro

DECLARAÇÃO DE VOTO

Nesta sessão solene em que o Tribunal de Contas da União cumpre seu dever constitucional de apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Presidente da República, referentes ao exercício de 2021, congratulo-me com o Relator, Ministro Aroldo Cedraz, e com todos os profissionais, tanto do Gabinete de Sua Excelência quanto da Secretaria de Macroavaliação Governamental, que se empenharam, com brilhantismo e comprometimento, na produção do riquíssimo relatório que nos foi apresentado.

Desde já, manifesto meu endosso às análises, conclusões e propostas oferecidas pelo eminente Relator, sem prejuízo de destacar alguns aspectos que considero relevantes.

Hoje, podemos nos debruçar sobre os números e ver o que eles nos revelam a respeito do impacto da pandemia nas finanças públicas e sobre o desempenho governamental no auge da crise e nos meses seguintes. O relatório trazido pelo Ministro Aroldo Cedraz nos mostra um país resiliente, que se sacrificou para destinar quase R\$ 800 bilhões, em dois anos, às medidas de combate à covid-19 e ao fortalecimento de uma rede de proteção social sem parâmetros de comparação com outras nações.

Apesar dessa despesa excepcional, não foram excedidos nem a meta de resultado fiscal nem o teto de gastos do Novo Regime Fiscal. Também foi respeitada a Regra de Ouro, que veda a previsão de contratação de operações de crédito para custeio de despesas correntes. Embora houvesse, quando do agravamento da crise, risco de a estagnação da economia provocar colapso na receita pública, a ponto de inviabilizar o pagamento de despesas obrigatórias, isso não aconteceu. Em 2021, a receita primária líquida (18,19% do PIB) praticamente retornou ao patamar de 2019 (18,23% do PIB).

Como era esperado, o impacto negativo deu-se sobre o endividamento da União. No biênio 2020-2021, a dívida consolidada cresceu 22,78%, o que certamente impactará o desenvolvimento ao longo dos próximos anos. Além disso, parcela relevante da população perdeu renda e poder aquisitivo. O cenário, portanto, é desafiador e continuará a exigir competência, criatividade e cooperação dos diversos setores do Estado brasileiro.

Na condição de Relator das Contas do Presidente da República referentes a 2022, tenho acompanhado atentamente a evolução desses parâmetros, de modo a dar continuidade, no próximo ano, à avaliação dos reflexos fiscais das medidas de enfrentamento à crise da covid-19, na expectativa de que se confirme a retomada da aceleração da economia e o consequente aquecimento do mercado de trabalho.

Também merecem ser acompanhadas as três irregularidades apontadas no relatório e na minuta de parecer prévio, as quais, embora não tenham magnitude suficiente para levar à rejeição das contas, demandam atenção do Poder Executivo e do TCU.

A reiterada utilização de recursos vinculados à seguridade social para pagamento de despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, no montante de R\$ 12,2 bilhões, é apontamento relevante, que surpreende tanto pela materialidade dos valores envolvidos, quanto pela sinalização de inobservância de regras fundamentais da elaboração orçamentária. Devo pontuar, contudo, que as despesas incorridas, por exemplo, com a saúde dos servidores, têm sido consideradas como legitimamente contabilizadas enquanto seguridade social e, como relator das próximas contas de governo, pretendo avaliar com maiores detalhes esse aspecto. Em que pese esse valor não ter afetado o cumprimento do limite mínimo que a União estava obrigada a aplicar na educação, a ocorrência ocasionará solicitação de esclarecimentos e de medidas corretivas, a serem monitoradas no âmbito do acompanhamento das contas presidenciais do corrente ano.

Quanto à concessão ou ampliação de benefícios tributários que resultem em renúncia de receita sem a correspondente projeção do impacto orçamentário-financeiro, trata-se de irregularidade há

muito combatida por esta Corte. A quantidade de dispositivos constitucionais e legais infringidos (arts. 113 do ADCT, 14 da LRF, 125 a 129 e 137 da LDO/2021) ressalta a complexidade do tema, que demanda articulação de diversos setores do Executivo no momento da elaboração das medidas provisórias que estabeleçam esse tipo de benefício.

Já no tocante à inobservância da aplicação, na Região Centro-Oeste, de no mínimo 20% dos recursos destinados a projetos de irrigação, arrisco dizer que esta é, provavelmente, a irregularidade há mais tempo apontada pelo TCU na apreciação das contas do Governo que permanece sem solução. O próprio Ministério do Desenvolvimento Regional reconhece que essa exigência de cumprimento anual é desobedecida desde 2003, com algumas exceções. Entretanto, a referida Pasta e o Ministério da Economia sinalizaram que atuam em prol do pleno cumprimento do mínimo da irrigação em 2022. A matéria será acompanhada ao longo do ano.

Passo a tratar de um tema relacionado à Lista de Unidades Jurisdicionadas, que está sob a minha responsabilidade no corrente biênio e cuja relevância, pelos critérios de gravidade, urgência e tendência, demanda a maior atenção tanto do Poder Executivo quanto dos órgãos de controle. Refiro-me à Gestão de Riscos e de Desastres Naturais.

Não é demais lembrar que vivenciamos, a cada temporada de chuvas no Sul, Sudeste e Nordeste, o conhecido e dramático desenrolar de catástrofes relacionadas a enchentes e deslizamentos de terras, que parecem ser cada vez mais destrutivas e fatais. Por outro lado, as secas prolongadas atingem regiões desguarnecidas e despreparadas para com elas conviver, ceifando vidas e espalhando miséria. A cada novo episódio, vemos a mobilização do poder público e de entidades de ajuda humanitária. Vultosos recursos são empregados, sempre na expectativa de minimizar os impactos dos desastres naturais.

Li no relatório trazido pelo Ministro Aroldo Cedraz que a execução orçamentária dos recursos do Programa Gestão de Riscos e de Desastres vem caindo a cada ano. No exercício de 2021, a dotação do Programa foi de R\$ 1,23 bilhão, mas só foram liquidados R\$ 754 milhões, equivalentes a 61%.

Desse montante liquidado, 80% foram direcionados para ações de socorro, assistência às populações vitimadas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução da infraestrutura danificada. As ações de prevenção, que seriam essenciais para evitar desastres, não chegam a ser implementadas ou ficam muito aquém do necessário. Não é cumprida, portanto, a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC, que prioriza a atuação preventiva.

Nesse sentido, a Secretaria de Fiscalização da Infraestrutura Urbana programou e vem conduzindo, no corrente ano, uma sequência de ações de controle cujo objetivo é mapear os principais desafios da condução da PNPDEC, auxiliar no endereçamento de soluções e cobrar a atuação preventiva. Fonte preciosa de informações para esse trabalho e para a transparência da ação governamental é o Painel Digital de Recursos para Gestão de Riscos e de Desastres, desenvolvido pelos técnicos do TCU, sob minha orientação, por sugestão do eminente Ministro Bruno Dantas.

Com esses breves comentários, reitero os elogios ao ilustre Relator e aos técnicos que atuaram neste processo e, ao endossar o inteiro teor do Relatório elaborado por Sua Excelência, voto pela adoção da minuta de Parecer Prévio submetida a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de junho de 2022.

JORGE OLIVEIRA

Ministro

DECLARAÇÃO DE VOTO
(*Parecer Prévio – Contas do Presidente da República – exercício de 2021*)

Senhora Presidente,
Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,
Demais autoridades presentes,
Senhoras e Senhores,

Tenho a honra de participar, pela primeira vez como integrante desta Corte de Contas, desta importante Sessão em que desempenhamos nosso mais excelso dever republicano, inaugurado com a Constituição de 1934: a apreciação das contas anuais do Presidente da República, mediante parecer prévio, para subsidiar seu julgamento pelo Congresso Nacional.

O rigor técnico nas análises para emissão do parecer em relevo sempre foi uma exigência do Poder Constituinte. O art. 102 da Carta de 1934 já preconizava que a manifestação do Tribunal de Contas da União deveria ser produzida mediante “minucioso relatório do exercício financeiro terminado”.

Com o amadurecimento da nossa Democracia, as análises empreendidas por este Colendo Tribunal ampliaram-se para além da avaliação contábil e financeira, alcançando, no tempo presente, diversas aferições legais, conjunturais, macroeconômicas, de governança, eficácia e efetividade das políticas públicas, entre outros ramos de análise, que agregam à peça técnica ora apreciada um valor bem maior que seu objetivo originário de verificar a regularidade financeira e contábil da gestão.

Nesse panorama, podemos afirmar, com segurança, que a amplitude, o rigor técnico e a confiabilidade atuais do Relatório e Parecer Prévio sobre as contas do Presidente da República conferem-lhes o **status** de valioso subsídio ao aperfeiçoamento da gestão governamental, em sentido amplo, além de fonte de informações úteis às pesquisas acadêmicas e ao controle social.

Feito esse justo registro sobre a importância da presente assentada, expresse minha concordância com as proposições do Excelentíssimo Relator, calcadas nos percucientes estudos desenvolvidos pela área técnica deste Tribunal, sem prejuízo de aduzir algumas considerações sobre um tópico que me desperta mais detida atenção.

Refiro-me aos achados relativos à gestão governamental das renúncias tributárias.

GASTOS TRIBUTÁRIOS E RESPONSABILIDADE FISCAL

Trata-se de tema iterativamente enfrentado nas ações de controle deste Tribunal, figurando nos relatórios da espécie ora apreciada há mais de dez exercícios consecutivos.

A anotação mais recorrente tem sido o não cumprimento das regras de responsabilidade fiscal associadas às renúncias das receitas de tributos. As apurações que este Tribunal realizou em exercícios pretéritos têm revelado deficiências no atendimento a esses requisitos.

Conforme assinalado no Relatório, os Pareceres Prévios sobre as Contas do Presidente da República dos exercícios de 2016, 2017, 2018 e 2019 revelaram irregularidades sobre o tema em questão, mais precisamente o não atendimento adequado “aos requisitos previstos no ADCT, na LRF e nas correspondentes LDOs”, *em proposições* de atos normativos *ou sanções* de projetos de lei para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita.

Os estudos que subsidiam o Parecer ora deliberado revelam que o problema persistiu no exercício de 2021.

A mesma irregularidade é anotada, desta feita, “em face da ausência, no momento da edição da Lei 14.257/2021, das Medidas Provisórias 1.034/2021 e 1.094/2021, da Portaria-ME 15.224/2021, da sanção das Leis 14.126/2021 e Lei 14.288/2021, bem como da implementação pelo Poder Executivo dos respectivos benefícios, de: projeção do impacto orçamentário-financeiro; atendimento ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias; consideração da renúncia na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetação das metas dos resultados fiscais ou, alternativamente, apresentação de medidas de compensação; fixação de vigência máxima de cinco anos; indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação do benefício”.

Embora a materialidade do achado não tenha o condão de alterar a opinião de mérito proposta pela área técnica e pelo Relator – pela aprovação, com ressalvas, das presentes contas –, o fato dá ensejo à *reiteração do alerta* ao Poder Executivo “acerca das irregularidades reiteradas na concessão ou ampliação de benefícios tributários que importaram em renúncia de receita, em descumprimento às disposições” constitucionais e legais citadas no Relatório.

O Relatório também anota o não atendimento, pelo Poder Executivo, da recomendação expedida por ocasião do Parecer Prévio relativo ao exercício de 2019, no sentido de que, “quando da edição ou sanção de ato normativo que acarrete renúncia de receita tributária”, encaminhe ao Tribunal, “como condição de eficácia dos benefícios tributários aprovados, demonstrativo comprobatório que permita aferir, de forma clara e inequívoca, o cumprimento integral de cada requisito constitucional e legal relacionado à compatibilidade e à adequação orçamentária e financeira do benefício tributário aprovado e promulgado”.

À luz dessas evidências, reforço a necessidade de mantermos o olhar atento ao problema, não apenas porque se trata de um esforço contínuo ao aprimoramento da eficiência da gestão fiscal, mas principalmente em face da tormentosa crise das contas públicas que o Brasil enfrenta nos últimos anos.

Feito esse registro principal, passo a comentar outras informações de relevo, sobre o tema em foco, consignadas no Relatório.

RENÚNCIAS TRIBUTÁRIAS *VERSUS* TRANSFERÊNCIA DIRETA DE RENDA

A expressiva dimensão dos gastos tributários exige elevado senso de responsabilidade fiscal e, porque não dizer, avaliações criteriosas quanto aos custos de oportunidade.

Em 2021, a União deixou de arrecadar R\$ 276,4 bilhões com tais renúncias, cifra 3,6 vezes superior à despesa liquidada no Programa Bolsa Família (renomeado para Auxílio Brasil, em novembro de 2021), de R\$ 76,6 bilhões, ou na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, R\$ 76,3 bilhões.

Nesse contexto, observo que este Tribunal, por meio do Acórdão 2.956/2020-Plenário (relator: Ministro Raimundo Carreiro), ao atender a Solicitação do Congresso Nacional para avaliação dos impactos dos benefícios fiscais concedidos a empresas do setor de proteína animal, realizou estudos sobre a eficiência e a efetividade das políticas de renúncia fiscal sobre produtos da cesta básica e de transferência direta de renda a famílias em situação de pobreza (Bolsa Família, à época, e, atualmente, Auxílio Brasil).

As análises trouxeram evidências de maior efetividade e eficiência ao segundo grupo de política pública: a transferência direta de renda. Seguem-se algumas conclusões do acórdão assinalado:

- o Programa Bolsa Família [atual Auxílio Brasil] é mais efetivo e eficiente que a política de desoneração tributária;
- em 2016, o então Bolsa Família ensejou redução de 1,7% na desigualdade de renda, enquanto a desoneração da cesta básica gerou uma redução de apenas 0,1% nesse indicador;
- a realocação de recursos da desoneração da cesta básica para a transferência direta de renda pode reduzir os índices de pobreza absoluta e de desigualdade de renda 5,4 vezes e 2,4 vezes mais, respectivamente;
- segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), para cada real acrescido às transferências diretas de renda, seu consumo aumenta R\$ 2,40;
- os benefícios da desoneração tributária da cesta básica concentram-se nas regiões mais ricas - Sul e Sudeste -, enquanto a política de transferência direta de renda concentra 60% dos benefícios nas Regiões Nordeste e Norte, e pouco mais de 30% no Sudeste e Sul.

Embora essa questão específica não tenha sido reprisada nas análises que orientam o Parecer Prévio em exame, trago essas ponderações para enriquecer o debate e reiterar a importância não apenas do cumprimento das regras de responsabilidade fiscal na criação e prorrogação de renúncias tributárias, mas também das avaliações de custo de oportunidade quanto aos objetivos republicanos desse gênero de despesa pública, haja vista a demonstrada existência de alternativas mais eficientes.

MUDANÇAS NORMATIVAS NAS GESTÃO DAS RENÚNCIAS TRIBUTÁRIAS EM 2021

Outro ponto a comentar trata-se das mudanças normativas relevantes na gestão das renúncias tributárias ocorridas em 2021, entre as quais destaco:

- a promulgação da Emenda Constitucional 109/2021, cujo art. 4º impôs a criação de um plano de redução gradual dos benefícios tributários, incluindo a exigência de que o montante total renunciado não ultrapasse o patamar de 2% do PIB em oito anos;
- a exclusão do “Simples Nacional” (Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte) e do “MEI” (Microempreendedor Individual) do conceito de gasto tributário, por meio dos arts. 136, §2º, e 176, da Lei 14.194/2021 (LDO 2022);

Em respeito à citada inovação constitucional, o Poder Executivo encaminhou o PL 3.203/2021 ao Congresso Nacional, analisado no Relatório, prevendo redução de renúncias tributárias no montante de R\$ 22,6 bilhões até 2026. Atualmente, a relação “renúncias tributárias/PIB” é de 3,2%, quando a meta estabelecida na Emenda 109 é de 2% em 8 anos. A nova emenda reforça uma tendência declinante verificada nos últimos cinco anos analisados no Relatório, segundo o qual, de 2017 a 2021, verificou-se discreta redução, de 3,25% para 3,19%.

Por outro lado, segundo a base de cálculo adotada pelo Poder Executivo, a partir da interpretação das exceções previstas na própria emenda constitucional, essa relação seria atualmente de apenas 2,06% do PIB, o que exigiria um esforço bem mais brando de redução dos gastos tributários para o alcance da meta de 2%, de apenas 0,06%.

Assim, as análises contidas no Relatório sinalizam aspectos de interpretação ainda controversa, principalmente quanto à base de cálculo a ser utilizada para o dimensionamento da redução das renúncias tributárias para abaixo de 2% do PIB, o que sugere a necessidade de maiores debates parlamentares sobre o tema ao longo da tramitação do aludido projeto de lei.

Ainda quanto à nova exigência constitucional, foi ressaltado que o § 4º do art. 4º da EC 109/2021 prevê “lei complementar com vistas a estabelecer critérios, metas e procedimentos para concessão de benefícios tributários, financeiros e creditícios”, além de regras “para avaliação periódica dos impactos econômicos desses incentivos tributários, com divulgação dos respectivos resultados, bem como de redução gradual dos incentivos”.

Tais disposições revelam importante progresso na gestão das renúncias tributárias, que, conforme já anotei, exigem redobrada atenção quanto às exigências de responsabilidade fiscal e à avaliação da relação custo-benefício vis-à-vis às demais alternativas de despesa pública potencialmente mais eficientes, a exemplo dos programas de transferência direta de renda.

A segunda alteração normativa a destacar foi a exclusão de benefícios associados aos regimes do “Simples Nacional” e do “Microempreendedor Individual” da classificação de “gasto tributário”, o que gerou uma redução contábil significativa no montante global desse grupo de despesa.

Vale anotar que essa alteração da LDO foi vetada pelo Presidente da República, que, entre outros argumentos, invocou a necessidade de sujeição dessas renúncias às regras de responsabilidade fiscal. Mas o veto foi rejeitado pelo Congresso Nacional.

No que tange às novas desonerações tributárias instituídas em 2021, o Relatório anota um impacto de R\$ 4,8 bilhões no exercício. Porém, para os anos seguintes, a Receita Federal projeta valores bem maiores: R\$ 22,0 bilhões em 2022, R\$ 17,8 bilhões em 2023 e R\$ 9,4 bilhões em 2024.

Apesar da já anotada tendência de redução da relação “renúncias tributárias/PIB” verificada nos últimos cinco anos, essa previsão de aumento decorrente das novas renúncias instituídas em 2021 recomenda atenção mais detida quanto ao alcance das metas de redução exigidas pela Emenda Constitucional 109.

REGIONALIZAÇÃO DOS BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS, FINANCEIROS E CREDITÍCIOS

O último ponto que considero importante comentar refere-se ao exame do demonstrativo da regionalização dos benefícios tributários, financeiros e creditícios, exigido no art. 165, § 6º, da Constituição Federal. Conforme preceituam os arts. 3º, inciso III, e 43 da nossa Lei Maior, a ação governamental deve buscar a redução das desigualdades regionais.

Nesse esquadro, as apurações historicamente realizadas por este Tribunal revelam que a Região Sudeste – a mais desenvolvida economicamente – concentra o maior montante de renúncias fiscais, 43,9% em 2021.

Por outro lado, o percentual da Região Norte, cuja série histórica apresenta reduzida participação no volume total das renúncias, alcançou 18,6% do montante global em 2021, abaixo apenas do Sudeste, o que sinaliza, para essa região, aderência à diretriz constitucional de redução das desigualdades regionais. Segundo o Relatório, essa maior alocação decorre do crescimento dos benefícios tributários à Zona Franca de Manaus, associado à elevação da taxa de câmbio.

Também digno de nota é a análise dos valores *per capita* por Região. Em 2021, o menor valor coube ao Nordeste, inferior à metade da média nacional, o que revela a necessidade de maiores esforços governamentais para melhorar a distribuição regional das renúncias tributárias, de modo a aumentar essa alocação na Região Nordeste, cujos índices de desenvolvimento econômico e social são inferiores aos do Centro-Oeste, Sul e Sudeste. Já a Região Norte foi a maior beneficiada em termos *per capita* (2,31 vezes o valor médio nacional).

Entretanto, para os benefícios tributários de *natureza social*, vinculados às funções Assistência Social, Cultura, Desporto e Lazer, Direitos da Cidadania, Educação, Habitação, Saneamento e Saúde, as Regiões Norte e Nordeste apresentaram os menores valores *per capita*. Enquanto o Sudeste recebeu R\$ 994 por habitante, o Centro-Oeste, R\$ 767, e o Sul, R\$ 663, o Nordeste ficou com apenas R\$ 270, e o Norte, somente R\$ 213 *per capita*, para as renúncias cunho social.

Tais informações reclamam a continuidade dos esforços governamentais no aprimoramento das políticas de gestão das renúncias fiscais, para melhor adequá-las aos propósitos republicanos de redução das desigualdades regionais.

Não posso concluir sem externar meus elogios à excelente qualidade do Relatório e minuta de Parecer Prévio apresentados pelo Excelentíssimo Ministro Aroldo Cedraz, extensivos a todos que nele atuaram, especialmente à sua assessoria e aos servidores da Secretaria de Macroavaliação Governamental.

É como Voto, Senhora Presidente.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de junho de 2022.

ANTÔNIO ANASTASIA

Ministro

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhora Presidente,
Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

De início, registro minha participação na apreciação das contas prestadas pelo Presidente da República, relativas ao exercício de 2021, atuando em substituição ao Ministro Bruno Dantas, conforme Portaria-TCU nº 47-SEAE, de 28/06/2022.

2. Parabenizo, desde logo, o Ministro Aroldo Cedraz, estendendo os cumprimentos aos servidores de seu gabinete e a todos os auditores e unidades deste Tribunal que, direta ou indiretamente, participaram da análise das presentes contas.

3. A par das inúmeras questões relevantes abordadas no relatório apresentado por Sua Excelência, gostaria de destacar, neste momento, a atuação dos órgãos governamentais no controle das contas públicas, evidenciada em diversos trechos do relatório. Ao longo dos últimos anos, é evidente a evolução ocorrida no controle jurídico, financeiro e contábil das contas de governo. Isso se deve não só a atuação cada vez mais qualificada deste Tribunal e de suas unidades técnicas, mas também do aprimoramento do planejamento e das ações de órgãos internos de governo. Vou me deter nessas últimas, com intuito de incentivá-los a alcançar melhores resultados a cada dia.

4. Além das iniciativas próprias adotadas, realça a atenção às deliberações do TCU dispensada pela STN.

5. Por certo que os resultados do controle exercido por esta Corte de Contas dependem, em grande medida, do esforço dos órgãos para adotar as providências recomendadas e as medidas necessárias para a correção de eventuais falhas constatadas e para a implementação de oportunidades de melhoria.

6. Ao concluir a análise da auditoria acerca do Balanço Geral da União (BGU), registrou-se, no relatório: “As recomendações e as ações dos órgãos e entidades da administração pública federal no sentido de cumprir as recomendações advindas da auditoria financeira do TCU **têm se mostrado como importante mecanismo de aprimoramento dos registros da contabilidade pública**. De forma exemplificativa, podem ser citadas a implementação de rotina automática para contabilização da remuneração das disponibilidades da conta única, bem como as melhorias que estão sendo implementadas no controle contábil das participações acionárias da União”.

7. No mesmo sentido, a partir do monitoramento das deliberações sobre as Contas do Presidente da República de 2015 a 2019, ressaltou-se: “Em que pesem as quatro recomendações não implementadas, **o desempenho apurado em face do presente monitoramento revela que os órgãos e entidades do Poder Executivo federal estão envidando esforços para implementar as medidas sugeridas pelo TCU por ocasião do Parecer Prévio**. Com efeito, quase todas as recomendações e alertas proferidos por esta Corte de Contas ensejaram a adoção de ações preventivas, corretivas ou de aprimoramento da gestão, com o propósito de evitar irregularidades, sanar distorções e impropriedades e aperfeiçoar procedimentos que assegurem a conformidade na execução orçamentária e na gestão dos recursos públicos federais e a confiabilidade das informações contábeis da União.”

8. Referindo-me à STN, que é o órgão central dos Sistemas de Administração Financeira Federal e de Contabilidade Federal, a melhoria da sua atuação é determinante para a conformidade da gestão das finanças públicas, aprimoramento do controle e transparência das informações acerca da situação fiscal nacional.

9. Cabe, ainda, mencionar a importante participação da Secretaria do Tesouro Nacional no processo de contas do Presidente da República, eis que é a unidade responsável pela elaboração e adequada apresentação das Demonstrações Contábeis Consolidadas da União de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil pelo setor público e com os controles internos que ela própria determinou como necessários para evitar a ocorrência de distorção relevante.

10. No que se refere ao desempenho da STN e às iniciativas adotadas em prol do aperfeiçoamento do controle das contas públicas, o relatório enfatizou a recente reestruturação promovida no âmbito da Secretaria do Tesouro Nacional, por meio do Decreto 11.036, de 7/4/2022, com a criação da Subsecretaria de Administração Financeira Federal (Suafi), que se espera “contribua decisivamente para o aprimoramento da governança do Sistema de Administração Financeira Federal e para a melhoria dos critérios utilizados pelos órgãos setoriais para estabelecer sua programação financeira e dos critérios utilizados pela STN para elaborar a programação financeira consolidada e definir os limites de pagamento. Com isso, o fluxo de caixa da União tende a ser cada vez mais otimizado, coibindo a permanência de recursos ociosos à disposição das unidades gestoras”.

11. Diversas recomendações do Tribunal foram consideradas implementadas a partir de ações adotadas pela STN, entre as quais cito:

a) implementou procedimentos corretivos para regularizar os desequilíbrios verificados nas equações Siafi 0287 – Superavit Financeiro X DDR a Utilizar, 0298 – Conferência entre Ativo e Passivo Extraorçamentários e 0696 – DDR a Utilizar Extraorçamentária (CG2020 – 3.2);

b) inseriu como rotina de trabalho estimar provisões de honras de garantia para operações de crédito contratadas com entes subnacionais, tendo como premissa a percepção de um risco de inadimplemento mais elevado (CG2019 – 3.11, “a”);

c) passou a incluir nas notas explicativas do Ministério da Economia, a partir do 2º trimestre de 2020, tabela contendo a relação dos mutuários honrados no período, com os respectivos valores pagos pela União a título de garantia (CG2019 – 3.11, “c”);

d) instituiu rotina de contingência com vistas a fazer apuração periódica da consistência dos saldos de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital (Afac) registrados no Siafi (CG2019 – 3.13);

e) está trabalhando em conjunto com as equipes de sistemas e de tecnologia da informação na produção de um sistema que automatize os registros de atualização monetária incidentes sobre o saldo de Afac (CG2019 – 3.14);

f) promoveu a centralização dos dados de leilões de títulos públicos federais na base de dados do Selic, em virtude da unicidade das informações das bases de dados, com vistas à promoção de melhorias nos controles internos relativos à gestão dos dados relativos à Dívida Pública Federal (CG2019 – 3.17);

g) desenvolveu e implementou alteração do Siafi para que a remuneração da aplicação de recursos da Conta Única do Tesouro Nacional fosse calculada e contabilizada automaticamente a cada decêndio no sistema (CG2018 – 1.21); e

h) implementou rotinas e modelos de contabilização para que os imóveis já titulados sejam baixados do patrimônio da União (CG2016 – 3.1.12).

12. Nada obstante a evolução da correção da gestão financeira e do controle das contas públicas seja objetivo a ser continuamente perquirido, mencionados exemplos revelam a atuação da STN nessa direção e a diligência quanto às deliberações do Tribunal, o que se espera permaneça em crescente progresso.

13. Como indicativo a reforçar a melhora da performance da Secretaria do Tesouro Nacional, observo a inexistência de qualquer recomendação a ela direcionada, no parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Presidente da República referentes ao exercício de 2021, ora em exame.

Com esse registro, concluo reafirmando meus louvores ao distinto trabalho levado a efeito nesta ocasião, sob direção do eminente Ministro Aroldo Cedraz, e VOTO pela aprovação do Parecer Prévio apresentado por Sua Excelência.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de junho de 2022.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Ministro-Substituto

DECLARAÇÃO DE VOTO

Sra. Presidente, Srs. Ministros, Sra. Procuradora-Geral, demais autoridades, Sras. e Srs.

Em sessão solene, o Plenário desta Casa de Contas se reúne novamente para cumprir o comando inserto no art. 71, inciso I, da Constituição Federal, de apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República relativas ao exercício de 2021, mediante parecer prévio.

2. De proêmio, saúdo o E. Ministro Aroldo Cedraz, Relator destas contas, e toda a sua equipe pelo zeloso trabalho empreendido, cujos resultados refletem a qualidade técnica e a profundidade do Relatório e do Projeto de Parecer Prévio ora submetidos a este Colegiado. Rendo ainda encômios à valorosa Secretaria de Macroavaliação Governamental e aos servidores desta Casa que somaram esforços para o atendimento dessa republicana competência constitucional.

3. Da plêiade de temas relevantes que permeiam estes autos, colho para exame a delicada matéria da renúncia de receitas tributárias. Consoante informou a unidade técnica (subitem 4.1.2.9 do Relatório precedente, peça 6, p. 301), foram instituídas 26 desonerações tributárias no exercício de 2021, mediante 20 atos normativos, no montante estimado de R\$ 4,8 bilhões.

4. Por ter os mesmos resultados econômicos das despesas públicas, a renúncia tributária ou “gasto tributário” (tax expenditure) foi objeto de preocupação do legislador constituinte e ordinário, especialmente ao estabelecer diversas regras e cautelas para concessão dessas desonerações.

5. Nada obstante, o Poder Executivo concedeu e/ou ampliou benefícios tributários que importaram renúncia de receita sem observar as disposições dos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF) e 125 a 129 e 137 da Lei 14.116/2020, alterada pela Lei 14.143/2021 (LDO 2021), haja vista que, no momento da edição da Lei 14.257/2021, das Medidas Provisórias 1.034/2021 e 1.094/2021, da Portaria/ME 15.224/2021, e da sanção das Leis 14.126/2021 e Lei 14.288/2021 (estas de iniciativa do Poder Legislativo), bem como da implementação pelo Poder Executivo dos benefícios, não foram contemplados integralmente os requisitos constitucionais e legais necessários para conferir eficácia às normas aprovadas, como: projeção do impacto orçamentário-financeiro; atendimento ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias; consideração da renúncia na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetação das metas dos resultados fiscais ou, alternativamente, apresentação de medidas de compensação; fixação de vigência máxima de cinco anos; e indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação do benefício.

6. Essa relevante questão não tem passado despercebida nesta Corte de Contas. Sem a pretensão de ser exaustivo, destaco que o Tribunal, recentemente, deu Ciência à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Economia acerca da necessidade de cumprir “todos os requisitos constitucionais e legais” para sanção de projeto de lei ou de projeto de lei de conversão, “quanto à concessão ou ampliação de todas as naturezas de renúncias de receitas”, nos termos do subitem 9.2 do Acórdão 333/2022 – Plenário (rel. min. Walton Alencar Rodrigues).

7. De ressaltar que a atenção aos comandos estabelecidos no art. 14 da LRF 101/2000, no art. 113 do ADCT e na Lei de Diretrizes Orçamentárias não se restringem aos projetos de iniciativa do Poder Executivo, pois alcançam igualmente a apreciação de propostas de iniciativa do Poder Legislativo, “por ocasião do exercício do poder de sanção e/ou de veto do Presidente da

República”, conforme assentou este Colegiado mediante o Acórdão 2.198/2020, subitem 9.2.2. (rel. min. Vital do Rêgo). Nessa mesma Decisão, firmou-se o entendimento de que as leis e demais normativos que instituírem benefícios tributários e outros que tenham o potencial de impactar as metas fiscais somente podem ser aplicadas se forem satisfeitas as condicionantes constitucionais e legais indicadas no art. 167, inciso II, da CF, no art. 113 do ADCT, assim como na regulamentação disciplinada pelos arts. 14 a 16 da LC 101/2000 (subitem 9.3).

8. Como se percebe, os julgados precitados, entre outros, dão bem a dimensão da importância e da atenção que o Tribunal confere ao tema dos benefícios tributários e da indispensável observância aos requisitos necessários à sua concessão.

9. A preocupação desta Casa de Contas no controle das renúncias de receitas tributárias justifica-se por motivo de pinacular relevância, que é a necessária consciência de que as inovações legislativas que encaminham desonerações tributárias, se desacompanhadas dos cuidados estabelecidos pelo legislador, a exemplo da adequada estimativa do impacto orçamentário-financeiro nas finanças da União e das medidas destinadas a aplacar esses impactos, podem trazer riscos significativos à sustentabilidade fiscal do país.

10. Não há dúvida de que a situação atual é desafiadora e ainda inspira cuidados, pois as providências de enfrentamento à pandemia da Covid-19 indiscutivelmente trouxeram reflexos às receitas, às despesas e à dívida pública. Nada obstante, a superação dos desafios não dispensa o atendimento das cautelas constitucionais e legais para adoção de medidas de ampliação de benefícios tributários que resultam em renúncia de receita, sob pena de distanciamento do norte da responsabilidade fiscal.

Feitas essas considerações, novamente registro minhas homenagens ao portentoso trabalho conduzido pelo E. Ministro Aroldo Cedraz, com apoio nos dados e fundamentos técnicos oferecidos pela Secretaria de Macroavaliação Governamental.

Acompanho na íntegra o voto de Sua Excelência.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de junho de 2022.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Ministro-Substituto



CONSIDERAÇÕES FINAIS

Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,
Demais autoridades,

Embora esta seja a octogésima sétima vez que o Tribunal de Contas da União aprecia as contas do Presidente da República e sobre elas emite parecer prévio, o cumprimento dessa missão continua a representar desafio relevante, ante a amplitude das análises requeridas para atestar, ou não, a conformidade da gestão governamental e a confiabilidade e a exatidão das informações prestadas pela mais alta autoridade do País.

É desafio enfrentado desde sempre com entusiasmo, pois constitui oportunidade para cumprir-se a etapa máxima do processo democrático de responsabilização e prestação de contas governamental, seguindo-se padrões profissionais de auditoria do setor público estabelecidos por entidades técnicas nacionais e internacionais.

A partir da profunda e ampla análise realizada, foram apontadas ressalvas à aprovação das contas, mas também alguns avanços, como o estabelecimento de prioridades da Administração Pública na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021, consistentes na agenda para a primeira infância, nas despesas do Programa Casa Verde e Amarela, voltadas a municípios de até 50.000 habitantes, em quatro programas emergenciais de enfrentamento da pandemia de covid-19 e em investimentos plurianuais em andamento.

Por outro lado, indicadores mostraram dificuldades enfrentadas diretamente pela população brasileira, a exemplo da taxa de inflação de 10,06%, que tornou mais custosos itens essenciais, como transporte, habitação e alimentação, sobretudo em face da reversão da tendência de crescimento do rendimento médio real, que se apresentou, em 2021, como o menor desde 2016.

Em paralelo às adversidades econômicas e sociais, as famílias continuaram a suportar grande sofrimento emocional infligido pela crise sanitária, o qual se revela diante do inconcebível número de mortes em decorrência da doença no Brasil, que já ultrapassa a lastimável marca de 670.000 pessoas.

Conforme demonstrado no relatório do ministro Aroldo Cedraz, a situação extrema imposta pela crise sanitária às famílias brasileiras exigiu socorro governamental na forma de despesa pública para assegurar-lhes direitos sociais e, ao menos, minimizar os impactos da calamidade. Para tanto, o apoio do Congresso Nacional na aprovação das alterações legislativas necessárias a evitar o rompimento

das regras fiscais vigentes e a manter o compromisso com a austeridade fiscal foi vital.

A fim de continuar com tal rigor, é essencial a observância das disposições constitucionais e legais relativas a transparência, controle e fiscalização, sempre tendo em vista aperfeiçoamentos nas áreas orçamentária e fiscal na União, decorrentes da atuação desta Corte nos últimos anos, ao contribuir para elevar a credibilidade da gestão, das estatísticas fiscais e das demonstrações financeiras.

Todavia, considerando que muitas das recomendações do TCU referentes às contas de 2015 a 2020 ainda não foram completamente atendidas, é imprescindível que as instâncias competentes mantenham o esforço para cumpri-las e regularizar, definitivamente, fragilidades constatadas, por vezes de modo reiterado, nestas e em outras contas.

Portanto, espera-se, por exemplo, que plataformas digitais sejam, de fato, usadas para centralizar dados pertinentes à execução dos recursos federais repassados aos entes subnacionais na área da saúde, bem como adotados mecanismos efetivos e racionais de monitoramento da execução financeira descentralizada das emendas individuais e de bancada estadual pelos órgãos e entidades da Administração Pública federal.

Como tenho defendido, o Tribunal, como guardião das contas, deve servir ao povo brasileiro garantindo-lhe os benefícios gerados pelo bom uso dos recursos fiscalizados. Contudo, a construção de uma sociedade livre, justa, solidária e desenvolvida somente pode se dar a partir do engajamento efetivo de todos os agentes públicos, e, por essa razão, ressalto, uma vez mais, que a cooperação e a prevenção devem dar o tom das ações em todos os Poderes e nos três níveis da Federação.

Por fim, parablenzo o ministro relator e todos os envolvidos na elaboração do relatório: a profundidade e a qualidade das análises evidenciam o alto profissionalismo do corpo funcional desta Casa, há muito exaltado e reconhecido por todos.

Muito obrigada!

TCU, Sala das Sessões, em 29 de junho de 2022.

ANA ARRAES
Presidente

Processo TC 008.731/2022-5

Apreciação das Contas do Presidente da República – Exercício de 2021

Manifestação oral em Sessão Plenária Extraordinária de 29/06/2022

Senhora Presidente,
Senhores Ministros,
Autoridades presentes,
Senhoras e Senhores,

O Tribunal de Contas da União se reúne, neste momento, para apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República Jair Messias Bolsonaro, relativas ao exercício de 2021, uma das missões mais nobres e relevantes a cargo da Corte de Contas.

Alinho-me às manifestações anteriores e ressalto a qualidade técnica do Voto do Ministro Relator Aroldo Cedraz e dos relatórios produzidos pela Secretaria de Macroavaliação Governamental e pelas demais unidades técnicas que subsidiaram as presentes Contas de Governo, as quais parablenzo, na pessoa do Senhor Secretário da Semag, Alessandro Caldeira, agradecendo o pronto atendimento dos auditores da Semag à minha assessoria.

O ano de 2021 se caracterizou pelo início da recuperação do país, após o período mais crítico da crise gerada pela pandemia da Covid-19. Os indicadores constantes do relatório produzido pela unidade técnica demonstram essa conjuntura, com incremento nos empregos e no PIB *per capita*, que evoluiu 3,9%, em contraposição ao recuo de 4,6% do ano anterior, em decorrência do processo da reabertura da economia.

Arrefecida a crise sanitária, novos desafios se apresentaram ao Poder Executivo, decorrentes de problemas na cadeia de abastecimento de alimentos e combustíveis. Com isso, observou-se o incremento acentuado nos índices inflacionários, o que levou o Banco Central do Brasil a elevar a taxa Selic de 2%, no final do exercício de 2020, para 9,25%, em dezembro de 2021, conjuntura que ainda desafia a economia do país. A trajetória crescente da inflação, associada a outros fatores, provocou a queda do rendimento médio real de 2020 para 2021, de quase 4%.

Acerca do parecer prévio produzido pela Semag, destaco, de início, a evolução na atuação do TCU sobre a auditoria do Balanço Geral da União. Até o ano de 2020, não era possível à Corte de Contas emitir opinião de mérito sobre as demonstrações financeiras, por insuficiência de informações, questão a que dei destaque em minha manifestação sobre as contas do ano passado.

No exercício de 2021, observou-se nova evolução. O Tribunal logrou êxito em se debruçar, com maior profundidade, sobre as contas do Ministério da Economia e do Fundo do Regime Geral de Previdência Social, tendo apontado falhas, distorções de valores e de classificação, em relevantíssima contribuição para o aperfeiçoamento das demonstrações contábeis do ente federal.

Na Sessão Plenária da semana passada, o eminente Ministro Aroldo Cedraz apresentou um panorama dos regimes previdenciários federais, por meio do qual apontou uma série de fragilidades, além de propor medidas corretivas com o intuito de aperfeiçoar as rotinas de concessão de benefícios e de previsão de despesas, para conferir maior eficiência às medidas operacionais a cargo de cada sistema, sem perder de vista o poder das ferramentas de análise de dados (“*big data*”) e de automatização.

No campo da elaboração e da execução orçamentária, foram apontadas ocorrências que não devem ser desconsideradas na análise das presentes contas. Refiro-me à sistemática das emendas do Relator-Geral (RP 9), comumente denominada “*orçamento secreto*”, prática iniciada em 2020 e repetida no exercício de 2021, além da edição de normativos com deficiências no cumprimento de requisitos previstos em normas de Direito Financeiro, pontos sobre os quais aqui me manifestarei de forma sucinta.

A partir da publicação do parecer preliminar sobre o Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2020, modificação infralegal repetida no exercício de 2021, possibilitou-se ao Relator-Geral do orçamento efetuar alterações na peça orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo, para além dos motivos de ordem técnica, o que gerou grande distorção na gestão do orçamento federal, influenciando de maneira significativa o fluxo de recursos destinados à manutenção e à implementação de políticas públicas.

Restou sobejamente demonstrado que a sistemática de execução dos recursos oriundos de emendas do Relator-Geral ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), classificadas com Identificador de Resultado Primário número 9 (RP 9), possui fragilidades importantes no que concerne à observância aos princípios da publicidade, da transparência e da impessoalidade, além de prejudicar a boa e equitativa divisão dos recursos orçamentários.

Ao contrário das emendas parlamentares individuais, que possuem procedimentos padronizados e centralizados que permitem a ampla publicidade na delimitação dos valores aplicados, as emendas RP 9 não apresentam o mesmo grau de transparência. Essa nova sistemática, na forma executada em 2020 e 2021, não permite que sejam identificados os efetivos parlamentares solicitantes do gasto e os responsáveis pela alocação dos recursos, concentrando-se a distribuição das dotações na figura do Relator-Geral do orçamento.

Verifica-se que, no ano de 2021, foram envidados esforços para se buscar maior transparência dessa sistemática, com a aprovação da Resolução 2/2021 pelo Congresso Nacional, em atendimento a deliberação proferida pelo Supremo Tribunal Federal, bem como a edição do Decreto 10.888/2021, no fim de 2021. No entanto, permanecem lacunas importantes no novo regramento, sobretudo, a possibilidade de se manter, na prática, a indesejável descentralização das informações no âmbito dos diversos ministérios.

Essa matéria deverá ser objeto de acompanhamento específico pelo Tribunal, a fim de aferir a observância aos referidos normativos pelos diversos ministérios setoriais, além de verificar o atendimento a recomendação específica emitida pela Corte de Contas sobre a questão, veiculada no parecer prévio às Contas de Governo de 2020, aprovado por meio do Acórdão n.º 1.515/2021, do Plenário, de lavra do nobre Ministro Walton Alencar Rodrigues, mas, ainda em implementação.

Outro aspecto que nos causa enorme preocupação e que demanda a atenção da Corte de Contas é a prática observada nos Poderes Executivo e Legislativo de acomodar as dotações decorrentes de emendas do Relator-Geral do PLOA 2021 (RP 9) com o cancelamento de valores vinculados a despesas obrigatórias e o sacrifício de outros gastos destinados à manutenção de órgãos e de entidades, além de investimentos.

Com efeito, após os vetos do Chefe do Poder Executivo, com vistas a recuperar as dotações para despesas obrigatórias extraídas no curso da tramitação do PLOA no Congresso Nacional, em 2021, ainda assim, restaram descobertos gastos destinados ao custeio do abono salarial e até mesmo dotações vinculadas a benefícios previdenciários, conforme análise contida no TC 012.649/2021-0, de relatoria do nobre Ministro Aroldo Cedraz, e no relatório da unidade técnica.

A sistemática ora em questão deve ser acompanhada com a maior cautela, dados os impactos sobre o orçamento, instrumento de relevância constitucional que visa materializar direitos e garantias fundamentais, além de concretizar políticas públicas de médio e de longo prazo, que podem ficar prejudicadas ou suspensas por falta ou insuficiência de recursos, para se dar prioridade a outros projetos de escolha pessoal do parlamento.

A título de exemplo, ressalto que o segundo órgão orçamentário com maior supressão nas dotações para despesas primárias discricionárias na tramitação do orçamento de 2021 foi o Ministério da Educação. Foi identificada, Senhores Ministros, uma redução de 100% para a ação destinada à expansão, reestruturação e modernização das instituições federais de ensino superior.

Lembro que, mesmo os parlamentares, no exercício legítimo do poder de emendar, não estão desobrigados da observância às normas do direito orçamentário e financeiro, a exemplo do art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal, segundo o qual a lei orçamentária e as de créditos adicionais somente podem incluir novos projetos depois de atendidos aqueles em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público.

De outro lado, o chamado “orçamento secreto” fere os princípios republicano e da impessoalidade, ao não abarcar parâmetros de equidade na definição dos beneficiários dos recursos orçamentários, sem a observância de critérios objetivos, nos moldes estabelecidos para as emendas individuais e de bancada, conforme os §§ 11 e 19 do art. 166 da Constituição Federal.

Ainda sobre a fragilização dos postulados constitucionais e legais atinentes às finanças públicas, ressalto outra irregularidade apontada no relatório técnico e que perpassa diversos exercícios, com consequências sobre os princípios da eficiência e da gestão fiscal responsável.

Trata-se da edição de normativos relativos à concessão e ampliação de benefícios tributários que importaram em renúncia de receitas, sem observância de requisitos constitucionais e legais de proteção às finanças públicas.

No exercício de 2021, a Semag identificou, em seu percuciente relatório, o não atendimento de requisitos constitucionais e legais essenciais à concessão ou instituição de incentivos fiscais em diversos normativos, a exemplo das Leis n.ºs 14.126, 14.257 e 14.288, todas de 2021.

É de observância obrigatória, mesmo no processo legislativo a cargo das Casas Legislativas do Congresso Nacional, o disposto na legislação orçamentária e financeira, a exemplo dos artigos 113 do ADCT e 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, os quais estabelecem que as proposições legislativas que criem ou alterem renúncias de receitas ou despesas obrigatórias devem apresentar estimativas de impacto orçamentário e financeiro, ou medidas compensatórias às novas despesas ou aos gastos tributários.

Essa questão se mostra especialmente preocupante, diante da perpetuação das condutas, haja vista que tem sido tratada com atenção pelo Tribunal em diversos julgados nos últimos anos, sendo objeto, inclusive, de sucessivas Contas de Governo, desde 2016.

Diante disso, é pertinente o alerta proposto pelo nobre Ministro Relator ao Poder Executivo, acerca das irregularidades reiteradas quanto à eficácia desses diplomas legais, operando o Tribunal nos estritos limites da Constituição Federal.

Toda essa conjuntura demonstra que o exercício de 2021 se caracterizou por certa fragilização de princípios constitucionais essenciais e caros ao país, tendo sido negligenciados na execução orçamentária e na formatação do processo legislativo de aprovação da LDO e da LOA.

Torna-se imprescindível repisar a necessidade de observância ao arcabouço normativo fiscal brasileiro, fundado na Constituição republicana e consolidado por meio de diversos normativos posteriores, sobretudo a Lei de Responsabilidade Fiscal, razão pela qual endosso as pertinentes recomendações e alertas propostos pelo eminente Relator nesse sentido.

Mesmo diante da relevância dos fatos aqui pontuados, entendo que eles não possuem o condão de influenciar o posicionamento do Tribunal de Contas da União sobre o mérito das Contas do Presidente da República do exercício de 2021.

Considero, portanto, Senhora Presidente, Senhores Ministros, acertado o encaminhamento proposto pelo nobre Relator, Ministro Aroldo Cedraz, de aprovação das presentes contas do Excelentíssimo Senhor Presidente da República Jair Messias Bolsonaro, relativas ao exercício de 2021, com as devidas ressalvas, recomendações e alertas que visam a corrigir as relevantes impropriedades apontadas, e que serão objeto de verificação nas contas dos exercícios subsequentes.

Obrigada, Senhora Presidente.

Um bom dia a todos.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de junho de 2022.

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral do Ministério Público Junto ao TCU