



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Aviso nº 1027 - GP/TCU

Brasília, 18 de agosto de 2022.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para ciência, cópia do Acórdão nº 1.852/2022 (acompanhado dos respectivos Relatório e Voto) proferido pelo Plenário desta Corte de Contas, na Sessão Ordinária de 10/8/2022, ao apreciar os autos do TC-047.592/2020-6, de minha relatoria.

Esse processo trata de Acompanhamento atuado em apartado ao TC-016.873/2020-3, com o objetivo de examinar questões relacionadas à inscrição de restos a pagar de despesas voltadas ao combate da pandemia de Covid-19.

Por oportuno, informo que a referida deliberação também pode ser acessada no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

Ministro Bruno Dantas
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

A Sua Excelência o Senhor
Deputado Federal CELSO SABINO
Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Congresso Nacional
Brasília – DF

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 047.592/2020-6 [Aposos: TC 047.540/2020-6, TC 000.041/2021-1]

Natureza: Acompanhamento

Órgãos/Entidades: Instituto Nacional do Seguro Social; Ministério da Cidadania; Ministério da Defesa; Ministério da Economia; Ministério da Educação; Ministério da Saúde; Ministério do Turismo; Secretaria de Orçamento Federal - MP; Secretaria - Executiva da Casa Civil da Presidência da República

Interessados: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40); Secretaria-executiva do Ministério da Cidadania; Secretaria-geral do Ministério da Defesa

Representação legal: não há

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. PROCESSO APARTADO DO TC 016.873/2020-3. EXAME DA REGULARIDADE DE RESTOS A PAGAR ORIUNDOS DE CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS ABERTOS NO ÂMBITO DO REGIME EXTRAORDINÁRIO FISCAL E FINANCEIRO (ORÇAMENTO DE GUERRA – EC 106/2020). FALHAS. DETERMINAÇÃO AO MINISTÉRIO DA CIDADANIA. CIÊNCIAS AO MINISTÉRIO DA DEFESA E À SECRETARIA DO TRABALHO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências dos autos até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução dos auditores responsáveis pela análise do processo (peça 263), a qual contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 264 e 265):

“1. INTRODUÇÃO

1. Trata-se de acompanhamento autuado com o objetivo de atender determinação do ministro Bruno Dantas, exarada por meio de despacho (peça 23), solicitando o reexame de questões relacionadas à inscrição de restos a pagar de despesas voltadas ao combate da pandemia de Covid-19 e sua compatibilidade com as regras de Direito Financeiro.

2. HISTÓRICO

2. No âmbito do processo TC 016.873/2020-3 (peça 312 daqueles autos), que trata do acompanhamento das mudanças nas regras orçamentárias e dos impactos fiscais relacionados ao enfrentamento da pandemia de Covid-19, o ministro Bruno Dantas proferiu despacho determinando à Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) que examinasse, em processo apartado, se a execução financeira dos restos a pagar, em 2021, oriundos de créditos extraordinários inscritos em 2020 para os fins previstos no regime extraordinário fiscal e financeiro instituído pela Emenda Constitucional (EC) 106/2020, estaria sujeita aos limites das despesas primárias da União do exercício de 2021, estabelecidos em conformidade com o disposto no art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que instituiu o Teto de Gastos.

3. Em atendimento à determinação do relator, bem como ao Memorando 3/2020-GM-RC, de 17/12/2020, do ministro Raimundo Carreiro, a Semag analisou a questão à peça 19 e ao final

propôs o seguinte:

95. Em razão dos argumentos acima despendidos, encaminham-se os autos à consideração superior, propondo-se ao Tribunal de Contas da União:

a. fixar entendimento, com fulcro no art. 16, inciso V, do Regimento Interno do TCU, no art. 167, § 3º, da Constituição Federal e no art. 107, § 6º, inciso II, do ADCT, no sentido de que os créditos extraordinários e seus respectivos restos a pagar, desde que autorizados de acordo com os pressupostos constitucionais da urgência, relevância e imprevisibilidade, e aplicados em conformidade com as demais regras do Direito Financeiro, não são computados nos limites de despesas primárias estabelecidos pelo Novo Regime Fiscal, instituído pela EC 95/2016;

b. encaminhar cópia da decisão que vier a ser proferida ao Ministério da Economia, à Casa Civil da Presidência da República e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, informando-lhes que o inteiro teor da referida decisão poderá ser consultado no Portal do TCU (www.tcu.gov.br/acordaos);

c. arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

4. À peça 23, o ministro Bruno Dantas proferiu novo despacho, quando concluiu pela necessidade de se realizar novas análises sobre aspectos fáticos essenciais para subsidiar a fixação de entendimento por parte do Tribunal. Em resumo, o ministro Bruno Dantas afirma que é preciso trazer aos autos as seguintes informações e análises:

a. volume e destinação dos créditos extraordinários abertos para combate à pandemia de Covid-19, bem como sua execução financeira até 31/12/2020;

b. volume global dos restos a pagar não sujeitos aos limites previstos para 2021, apurados na forma do art. 107 do ADCT, conforme proposta de entendimento alvitrada no subitem 95.a da peça 19, *vis-à-vis* a previsão total de gastos da União sujeitos ao Teto de Gastos;

c. avaliar a viabilidade de execução financeira do Orçamento de 2021 em conjunto com os restos a pagar inscritos na condição ora examinada, sem prejuízo do custeio de outras atividades estatais ou do controle do endividamento público;

d. averiguar em que medida a Administração Pública Federal pode ter se utilizado do Decreto Legislativo 6/2020 como justificativa para inscrever, em restos a pagar, recursos orçamentários não estritamente vinculados ao combate dos efeitos da pandemia;

e. detalhar, para fins de fixação de entendimento, os requisitos fundamentais que as dotações inscritas em restos a pagar na condição analisada nos autos devem estampar;

f. analisar, portanto, se o instrumento crédito extraordinário não estaria sendo usado para flexibilizar as normas orçamentárias, sobretudo o princípio da anualidade, de forma a antecipar indevida e desmesuradamente gastos do presente exercício ou viabilizar aplicações não consentâneas com o enfrentamento da situação de calamidade pública prevista no Decreto Legislativo 6/2020. Em outras palavras, se o Poder Executivo não estaria se valendo do crédito extraordinário, ou ainda de outros permissivos excepcionais decorrentes do regime fiscal transitório instituído para o enfrentamento da pandemia, para burlar os valiosos princípios que devem orientar a responsabilidade fiscal.

5. Por meio de consultas ao Tesouro Gerencial, foram levantados os dados sobre a inscrição de restos a pagar. A partir desses dados e levando em consideração as limitações de tempo para concluir as análises, tendo em vista o transcurso da execução orçamentária e financeira do próprio exercício de 2021, foram selecionadas notas de empenho com valores materialmente relevantes, seguindo a seguinte metodologia: inicialmente foram selecionados seis ministérios que juntos inscreveram 99,46% dos restos a pagar de créditos extraordinários da Covid-19; além do critério de materialidade, a seleção tentou diversificar os tipos de despesas a serem analisadas; dentro de cada ministério, foram selecionados empenhos com maior materialidade.

6. À peça 24 foi proposta diligência aos Ministérios da Economia, Turismo, Defesa, Cidadania, Educação e Saúde, com o objetivo de colher informações sobre as razões de fato e de direito da

inscrição de restos a pagar de créditos extraordinários destinados ao combate à pandemia de Covid-19. A partir da seleção descrita anteriormente, as requisições listaram as notas de empenho das quais cada ministério deveria encaminhar os respectivos processos administrativos de execução da despesa.

7. Dessa forma, a presente instrução tem o objetivo de responder aos questionamentos presentes no despacho do ministro Bruno Dantas (peça 23) e, para tanto, avalia os seguintes aspectos: i) a despesa possui nexo de causalidade com o enfrentamento da pandemia de Covid-19? ii) caso possua nexo de causalidade com o enfrentamento da Covid-19, a inscrição em restos a pagar foi realizada em conformidade com o item 9.1.3 do Acórdão 3.225/2020-TCU-Plenário e o art. 1º do Decreto 10.579/2020? iii) não havendo nexo de causalidade com o enfrentamento da Covid-19, a inscrição foi realizada considerando as hipóteses possíveis de inscrição?

8. As hipóteses regulares de inscrição de restos a pagar são as seguintes: a) no caso de restos a pagar processados, a inscrição deve ocorrer quando as despesas tenham sido liquidadas, mas estejam pendentes de pagamento até 31/12/2020; b) no caso de inscrição de restos a pagar não processados, que as despesas estejam em fase de liquidação em 31/12/2020, ou seja, em fase de verificação e constatação do direito do credor à contraprestação devida pela Administração Pública (bens e serviços já entregues, porém ainda em fase de ateste pela Administração, já ensejando registro de passivos); c) no caso de inscrição de restos a pagar não processados de despesas de aquisição de bens ou realização de serviços e obras, se a execução da despesa tiver sido iniciada até 31/12/2020.

9. Considera-se iniciada a execução da despesa (Decreto 93.872/1986): i) na hipótese de aquisição de bens, a despesa verificada pela quantidade parcial entregue, atestada e aferida; ou ii) na hipótese de realização de serviços e obras, a despesa verificada pela realização parcial com a medição correspondente atestada e aferida.

10. Também foi verificada a aderência da execução das despesas às regras constitucionais da EC 95/2016, que instituiu o Teto de Gastos para as despesas primárias da União.

11. Após a execução das primeiras análises, foram elaboradas propostas preliminares de oitiva e de determinação (peça 180) que contaram com comentários dos gestores do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e dos Ministérios da Cidadania e da Defesa (peças 190 a 199 e 204 a 249).

3. EXAME TÉCNICO

3.1. Alocação orçamentária de despesas do Regime Extraordinário Fiscal e Financeiro (REFF)

12. Ao longo do exercício financeiro de 2020, a União autorizou R\$ 635,5 bilhões em dotações orçamentárias para o combate à pandemia causada pela Covid-19 e a seus efeitos econômicos e sociais, dos quais R\$ 629,5 bilhões se referiram a despesas primárias, valor que corresponde a 42,5% do total de despesas primárias do Governo Central, fixadas na Lei 13.978/2020, Lei Orçamentária Anual (LOA) 2020 (R\$ 1.479,5 bilhões, conforme informações contidas no Anexo V do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) do 1º bimestre de 2020 (peça 98 do TC 016.873/2020-3).

13. Do total de dotações destinadas ao enfrentamento da pandemia, R\$ 634,2 bilhões foram autorizados por meio de medidas provisórias de abertura de créditos extraordinários e o valor restante, R\$ 1,3 bilhão, foi autorizado por meio de créditos suplementares e especiais.

14. O orçamento autorizado para combater a pandemia e seus efeitos econômicos e sociais foi destinado a quatro grandes eixos de atuação do governo, conforme demonstrado no gráfico seguinte:

Gráfico 1: Destinação do Orçamento de Guerra em 2020

R\$ bilhões



Fontes: Siop e Tesouro Gerencial - Posição 31/12/2020 (peça 343 do TC 016.873/2020-3).

3.1.1. Assistência social e auxílio aos mais vulneráveis

15. No grupo da assistência social e auxílio aos mais vulneráveis, foram alocados R\$ 329,4 bilhões, divididos nas seguintes dotações orçamentárias: a) 321,8 bilhões ao Programa de Auxílio Emergencial (PAE) e ao PAE Residual (Lei 13.982/2020); b) R\$ 6,6 bilhões à Proteção Social e ampliação do Programa Bolsa Família; e c) R\$ 0,9 bilhão para a transferência de recursos para a conta de desenvolvimento energético.

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

17. Já a transferência de recursos para a conta de desenvolvimento energético teve o objetivo de subsidiar a modicidade de tarifas, com a finalidade de garantir o fornecimento de energia elétrica aos consumidores finais de baixa renda. Nesses termos, o Poder Executivo, por meio da edição da MP 949/2020, abriu crédito extraordinário, no valor de R\$ 900 milhões, acrescentando o volume de dotações já existentes na LOA 2020 (R\$ 927 milhões).

3.1.2. Manutenção de empregos e financiamento ao setor privado

18. O segundo grupo com maior dotação alocada refere-se às despesas voltadas à ‘Manutenção de empregos e ao financiamento ao setor privado’, cuja autorização orçamentária respondeu por 25,0% (ou R\$ 158,7 bilhões) do total de despesas voltadas ao combate à pandemia e a seus efeitos.

19. A distribuição das dotações desse grupo foi realizada da seguinte forma:

a) R\$ 51,6 bilhões para o Benefício Emergencial de Manutenção de Empregos e de Renda (BEM), que foi criado pela MP 936/2020, convertida na Lei 14.020/2020;

b) R\$ 38,1 bilhões para integralização de cotas no Fundo de Garantia de Operações (FGO) para o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), que consiste em medida visando à ampliação do acesso ao crédito para microempresas e empresas de pequeno porte, na definição da Lei Complementar 123/2006;

c) R\$ 20,0 bilhões para integralização de cotas junto ao Fundo Garantidor para Investimentos (FGI), com objetivo de garantir operações de crédito a Pequenas e Médias Empresas, atendendo a demanda do Programa Emergencial de Acesso a Crédito (Peac);

d) R\$ 10,0 bilhões aportados ao BNDES para a concessão de empréstimo garantido por cessão fiduciária de recebíveis, medida intitulada Peac-Maquinhinhas;

e) R\$ 34,0 bilhões para a Concessão de Financiamento para o Pagamento da Folha Salarial, estabelecida pela Lei 14.043/2020, a qual instituiu o Programa Emergencial de Suporte a Empregos (Pese); e

f) R\$ 5,0 bilhões para a concessão de financiamento ao setor de turismo, a fim de amenizar os impactos econômicos causados pela situação de emergência em saúde pública, decorrente do Coronavírus (Covid-19).

3.1.3. Saúde e demais despesas dos ministérios envolvidos no combate à pandemia

20. Foram R\$ 68,2 bilhões destinados, em 2020, a este grupo de despesas de combate à pandemia. As dotações custearam ações de saúde (R\$ 64,6 bilhões) e outras despesas dos ministérios envolvidos no combate à pandemia (R\$ 3,6 bilhões).

21. Dos R\$ 64,6 bilhões destinados à saúde, R\$ 33,3 bilhões estavam previstos para serem repassados aos entes subnacionais. Já os outros R\$ 31,3 bilhões seriam aplicados pela própria União.

22. Do total previsto para serem repassados aos entes subnacionais (R\$ 33,3 bilhões), foram efetivamente repassados R\$ 32,1 bilhões, sendo R\$ 9,0 bilhões aos estados e ao Distrito Federal e R\$ 23,1 bilhões aos municípios. A transferência desses valores não significa que necessariamente esses recursos foram efetivamente aplicados pelo ente subnacional. Esse montante representa os valores que foram depositados pelo ente federal em favor dos estados, Distrito Federal e municípios. Recursos que constituem uma fonte de receita para que sejam executadas ações na área de saúde.

23. Em relação ao valor a ser aplicado diretamente pelo governo federal (R\$ 31,3 bilhões), até 31/12/2020 foram empenhados R\$ 9,2 bilhões e pagos R\$ 7,5 bilhões. Dentre os valores autorizados, mas que não foram empenhados pela União em 2020, na área de saúde (R\$ 22,0 bilhões), encontram-se as dotações autorizadas pelas MPs 1.004 e 1.015, ambas de 2020, as quais abriram créditos extraordinários, da ordem de R\$ 2,5 bilhões e R\$ 20 bilhões, respectivamente, para a compra de vacinas.

24. Por terem sido abertos nos últimos quatro meses do exercício de 2020, os créditos extraordinários das MPs 1.004 e 1.015 foram reabertos em 2021 pelos Decretos 10.601/2021 e 10.595/2021, nos valores de R\$ 19,9 bilhões e R\$ 1,6 bilhão, respectivamente.

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

3.1.4. Auxílio financeiro aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios

26. A dotação total disponibilizada para transferência de recursos aos entes subnacionais para combate à pandemia e seus efeitos econômicos e sociais foi de R\$ 79,2 bilhões, sendo R\$ 16,0 bilhões autorizados pela Lei 14.041/2020, R\$ 60,2 bilhões definidos pela Lei Complementar (LC) 173/2020 e R\$ 3,0 bilhões pela Lei 14.017/2020.

27. A Lei 14.041/2020 estabeleceu apoio financeiro aos entes subnacionais, por meio da entrega do valor correspondente à variação nominal negativa entre os valores creditados a título dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (FPE/FPM), nos meses de março a novembro do exercício de 2020, em relação ao mesmo período de 2019. O auxílio em comento foi limitado a R\$ 16,0 bilhões, dos quais efetivamente foram repassados R\$ 15,1 bilhões, sendo R\$ 7,4 bilhões aos estados e ao Distrito Federal e R\$ 7,7 bilhões aos municípios.

28. Já a LC 173/2020 estabeleceu o repasse de R\$ 60,2 bilhões aos entes subnacionais, sendo que R\$ 10 bilhões foram destinados a ações de saúde e assistência social (R\$ 7 bilhões destinados aos estados e ao Distrito Federal e R\$ 3 bilhões aos municípios).

29. Por fim, por força da Lei 14.017/2020 (Lei Aldir Blanc), foram autorizados R\$ 3 bilhões

visando prestar de auxílio financeiro aos entes subnacionais para custear o apoio emergencial para o setor cultural. Com efeito, foram transferidos R\$ 1,5 bilhão aos estados e ao Distrito Federal e a mesma quantia aos municípios.

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

31. Assim, além dos R\$ 79,2 bilhões derivados da LC 173/2020, da Lei 14.017/2020 e da Lei 14.041/2020, outros R\$ 36,6 bilhões foram alocados para auxiliar os entes subnacionais no combate à pandemia, dos quais foram efetivamente transferidos R\$ 35,2 bilhões, em 2020, sendo R\$ 9,4 bilhões a estados e ao Distrito Federal e R\$ 25,8 bilhões aos municípios. As transferências aos entes subnacionais visando especificamente ao combate à pandemia, em 2020, totalizaram R\$ 113,5 bilhões e podem ser assim sintetizadas:

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

R\$ bilhões

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

Fonte: Siop - Posição 31/12/2020 (peça 343 do TC 016.873/2020-3). *Inserem-se nos valores autorizados/repassados pela LC 173/2020 R\$ 10,0 bilhões destinados à área de saúde e assistência social (sendo R\$ 7,0 bilhões destinados aos estados e ao Distrito Federal e R\$ 3,0 bilhões aos municípios), não computados nas linhas referentes às transferências fundo a fundo.

32. Como se verifica da tabela acima, foram transferidos cerca de R\$ 113,5 bilhões aos entes subnacionais em 2020, visando ao combate à pandemia e a seus efeitos. Esse valor corresponde a 21,7% de toda a despesa paga, destinada ao enfrentamento da Covid-19 (R\$ 524,0 bilhões).

3.2. Execução orçamentária do Orçamento de Guerra em 2020

33. A demonstração da execução dos recursos do Orçamento de Guerra mantém a lógica da alocação orçamentária, ou seja, é dividida em quatro grandes grupos de despesas, conforme a tabela seguinte:

Tabela 2: Execução da despesa em 2020

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

Fonte: Siop Acesso Público - Posição 31/12/2020 (peça 343 do TC 016.873/2020-3).

*O valor dos restos a pagar inscritos incluem R\$ 330,8 milhões de dotações de crédito adicionais suplementares e especiais que foram abertos para enfrentamento da pandemia de Covid-19.

34. Do total das dotações autorizadas pela União em 2020, visando ao combate à pandemia e aos efeitos dela decorrentes (R\$ 635,5 bilhões), foram empenhados cerca de R\$ 540,2 bilhões (85% do total) e pagos R\$ 524,0 bilhões (97% do valor empenhado). Com efeito, ao final do exercício de 2020, foram inscritos em restos a pagar (processados e não processados) cerca de R\$ 16,1 bilhões (3% do valor empenhado).

35. O grupo de despesas que menos executou os recursos disponibilizados foi o ‘Saúde e demais despesas dos ministérios’, com 66,7% das dotações disponíveis empenhadas. Já o grupo de despesa que mais executou foi o ‘Auxílio a Estados/DF/Municípios’, com 98,3% de empenhos das dotações disponíveis. O alto percentual de execução das transferências aos entes subnacionais é decorrência da força normativa das leis que criaram a obrigação da União para com os outros entes e definiu o prazo para execução da despesa.

36. Importante destacar que a baixa execução do grupo ‘Saúde e demais despesas dos ministérios’ está relacionada à abertura de créditos extraordinários nos últimos quatro meses do exercício financeiro de 2020 pelas MPs 1.004 e 1.015 e que foram reabertos em 2021 pelos Decretos 10.601/2021 e 10.595/2021, nos valores de R\$ 19,9 bilhões e R\$ 1,6 bilhão, respectivamente

37. Pela tabela, é possível observar que 75,7% dos restos a pagar inscritos estão concentrados em três ações orçamentárias: 49,7% no Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, 14,2% no Auxílio Emergencial de Proteção Social e 11,8% no Financiamento da Infraestrutura Turística.

3.3 Execução dos restos a pagar do Orçamento de Guerra em 2021

38. Conforme já colocado anteriormente, o governo federal inscreveu R\$ 16,1 bilhões em restos a pagar de despesas destinadas ao enfrentamento da pandemia de Covid-19. Desse total, R\$ 2,9 bilhões são de restos a pagar processados e R\$ 13,2 bilhões de não processados. Quanto às dotações, R\$ 15,82 bilhões são de créditos adicionais extraordinários e R\$ 330,8 milhões são de créditos adicionais suplementares e especiais.

39. O valor total inscrito representa 2,5% da dotação autorizada e 3% das despesas empenhadas para combate à pandemia no ano de 2020.

40. Até 26/9/2021, o governo federal pagou R\$ 4,7 bilhões de restos a pagar de despesas relacionados ao enfrentamento da pandemia de Covid-19, sendo R\$ 1,5 bilhão de restos a pagar processados e R\$ 3,2 bilhões de não processados. A tabela seguinte mostra a execução completa dos restos a pagar de despesas de enfrentamento à pandemia de Covid-19 custeadas por meio de créditos extraordinários.

Tabela 3: Execução de restos a pagar de créditos extraordinários da Covid-19

R\$ milhões

DESPESA	RP Ñ PROC. INSC.	RP PROC. INSC.	RP Ñ PROC. CANCEL.	RP PROC. CANCEL.	RP Ñ PROC. PAGOS	RP PROC. PAGOS
1. Assistência social e auxílio aos mais vulneráveis	2.698,5	63,8	1,8	1,6	1.138,8	51,7
1.1 Auxílio Emergencial de Proteção Social	2.287,3	0,1	0,0	0,0	874,8	0,0
1.2 Transferência de Recursos para a CDE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1.3 Proteção Social e Ampliação do Bolsa Família	411,1	63,7	1,8	1,6	264,0	51,7
2. Saúde e demais despesas dos Ministérios	2.421,8	975,9	491,2	0,3	1.379,5	948,5
2.1 Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública	1.810,0	926,4	477,5	0,3	999,4	899,1
2.2 Demais despesas dos Ministérios voltadas ao combate à pandemia	611,8	49,5	13,6	0,0	380,1	49,4
3. Manut. de empregos e crédito ao setor privado	8.049,1	1.922,7	6.354,0	0,0	686,7	501,6
3.1 Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda	8.049,1	0,0	6.354,0	0,0	686,7	0,0
3.2 Concessão de Financiamentos para o Pagamento da Folha Salarial	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3.3 Pronampe	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3.4 FGC para Micro, Pequenas e Médias Empresas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3.5 Financiamento da Infraestrutura Turística	0,0	1.922,7	0,0	0,0	0,0	501,6
3.6 Programa Emergencial de Acesso a Crédito (PEAC) - Maquininhas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
4. Auxílio a Estados/DF/Municípios	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
4.1 LC 173/2020	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
4.2 Compensação à queda de arrecadação dos Fundos de Participação	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
4.3 Apoio emergencial para o setor cultural	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTAL	13.169,5	2.962,4	6.846,9	1,9	3.205,0	1.501,8

Fonte: Consulta ao Tesouro Gerencial em 26/9/2021.

41. Entre os restos a pagar processados, destacam-se as despesas com o Financiamento da Infraestrutura Turística, que inscreveu R\$ 1,92 bilhão e pagou R\$ 501,6 milhões nos nove meses do ano de 2021. Mais adiante, a regularidade da inscrição desse saldo será analisada.

42. No grupo dos restos a pagar não processados, a despesa com o Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda foi a que teve o maior valor inscrito. Até a data de 26/9/2021, foram pagos R\$ 686,7 milhões e cancelados R\$ 6,3 bilhões desse subgrupo de despesa.

3.3. Volume de restos a pagar do Orçamento de Guerra que não está sujeito ao Teto de Gastos

43. No despacho proferido à peça 23, o ministro Bruno Dantas solicitou que esta Semag avaliasse o volume global dos restos a pagar não sujeitos aos limites previstos para 2021, apurados na forma do art. 107 do ADCT, conforme proposta de entendimento alvitrada no subitem 95.a da peça 19, *vis-à-vis* a previsão total de gastos da União sujeitos ao Teto de Gastos.

44. O item 95.a da peça 19 faz parte da instrução desta unidade técnica que analisou se a execução financeira dos restos a pagar, em 2021, oriundos de créditos extraordinários inscritos em 2020 para os fins previstos no regime extraordinário fiscal e financeiro instituído pela EC 106/2020, estaria sujeita aos limites das despesas primárias da União do exercício de 2021, estabelecidos em conformidade com o disposto no art. 107 do ADCT, que instituiu o Teto de Gastos.

45. Naquela oportunidade, propôs-se a fixação de entendimento no sentido de que as despesas executadas com créditos extraordinários, desde que autorizados de acordo com os pressupostos constitucionais da urgência, relevância e imprevisibilidade, não são computadas nos limites de despesas primárias estabelecidos pelo Novo Regime Fiscal, instituído pela EC 95/2016.

46. O Teto de Gastos fixado para 2021 é de R\$ 1.485,0 bilhões, resultante do limite de 2020 corrigido em 2,13% da inflação (variação em doze meses apurada em junho de 2020). O volume total de restos a pagar de despesas destinadas ao enfrentamento da pandemia foi de R\$ 16,1 bilhões, sendo R\$ 15,8 bilhões de créditos extraordinários e R\$ 330,8 milhões de créditos suplementares e especiais. Além disso, dos R\$ 15,8 bilhões de créditos extraordinários, R\$ 13,9 bilhões são despesas primárias e R\$ 1,9 bilhão é despesa financeira.

47. Considerando que, no entendimento manifestado pela Semag em linha com o disposto no art. 107, § 6º, inciso II, do ADCT, são excluídos do Teto de Gastos todos os créditos extraordinários destinados ao enfrentamento da pandemia, o volume de restos a pagar de despesas primárias da Covid-19 que não estão sujeitos ao Teto de Gastos em 2021 é de R\$ 15,82 bilhões. Os outros R\$ 330,8 milhões, que foram destinados à Covid-19 e são originários de créditos suplementares e especiais, devem estar sujeitos às regras do Teto de Gastos, haja vista que são despesas primárias.

48. Portanto, o valor de R\$ 13,9 bilhões de restos a pagar inscritos a título de despesas primárias destinadas ao enfrentamento da Covid-19 representa 0,93% do volume global das despesas sujeitas ao Teto de Gastos. Considerando que até 26/9/2021 já houve o cancelamento de R\$ 6,8 bilhões do total inscrito, esse percentual é menor ainda, passando para 0,48%.

3.4. Impacto da execução financeira dos restos a pagar do Orçamento de Guerra

49. O presente tópico tem o objetivo de avaliar a viabilidade de execução financeira do Orçamento de 2021 em conjunto com os restos a pagar de créditos extraordinários de Covid-19, sem prejuízo do custeio de outras atividades estatais ou do controle do endividamento público.

50. Para subsidiar as análises, foi encaminhado ofício de requisição ao Ministério da Economia (ME) questionando de que forma a execução financeira dos restos a pagar de despesas relacionadas à Covid-19 podem impactar o custeio de outras atividades estatais ou o controle do endividamento público em 2021 (peça 24, p. 4, e peça 26).

51. Em sua resposta, o ME respondeu o seguinte (peça 51):

a. A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO 2021 (Lei 14.116/2020) estabelece diretrizes a serem observadas quanto ao tratamento dos restos a pagar (RP);

b. assim como ocorre com qualquer outra despesa inscrita em restos a pagar, é certo que a execução financeira dos restos a pagar de despesas relacionadas à Covid-19 irá concorrer com o montante global definido para o custeio de outras atividades estatais para o ano corrente;

c. conforme consta do § 5º do art. 63 da LDO 2021, o pagamento das despesas do exercício de 2021, bem como dos restos a pagar, está limitado ao montante global da programação orçamentária do exercício;

d. o pagamento dos restos a pagar de despesas relacionadas à Covid-19 pode impactar as despesas discricionárias caso haja uma cobrança pelo seu total pagamento, ao invés de uma substituição intertemporal deste;

e. conforme o art. 64, § 20, da LDO 2021, os limites de movimentação financeira aplicam-se tanto ao pagamento de restos a pagar quanto ao pagamento de despesas do exercício. Assim, o pagamento de restos a pagar exerce, naturalmente, uma pressão fiscal por aumentos de limites de pagamento, exigindo que os órgãos busquem formas eficientes de alocar e priorizar os recursos que lhe são destinados, cabendo ainda necessidade de coordenação para que as decisões correntes de gastos dos órgãos se ajustem às prioridades atuais definidas pelo governo e/ou pelos órgãos superiores;

f. diante do fato de que inexistente no arcabouço normativo em vigor espaço fiscal nas estimativas da LOA para diminuição do estoque de restos a pagar, é importante registrar que o estoque de restos a pagar decorrentes do enfrentamento da Covid-19 compromete e pressiona ainda mais o já apertado espaço orçamentário e financeiro frente ao cumprimento legal das metas de resultado primário e nominal estabelecidas na LDO 2021;

g. alerte-se ainda que as despesas decorrentes da Covid-19 têm impacto na meta de resultado primário nos exercícios futuros ao de sua criação e podem também pressionar o teto de gastos previsto na EC 95/2016, caso não tenham sido autorizados mediante créditos extraordinários;

h. Em relação à dívida pública, o principal impacto ocorre no momento da autorização/abertura do crédito orçamentário e na definição da fonte que irá financiar a referida despesa.

52. O volume de restos a pagar de despesas primárias da Covid-19 é de R\$ 14,23 bilhões, sendo R\$ 13,9 bilhões decorrentes de créditos extraordinários e R\$ 330,8 milhões de créditos suplementares ou especiais. Assim, no que concerne à regra do Teto de Gastos, o valor a ser considerado são apenas os R\$ 330,8 milhões que não foram autorizados por crédito extraordinário.

53. Conforme exposto pelo ME, o pagamento dos restos a pagar de despesas relacionadas à pandemia de Covid-19 exerce uma pressão fiscal sobre a execução das despesas discricionárias do exercício. Isso ocorre porque os valores de restos a pagar originários de créditos extraordinários, apesar de não estarem sujeitos ao Teto de Gastos, devem observar os limites impostos pela meta fiscal de resultado primário para 2020.

54. Segundo consta do Anexo de Metas Fiscais (AMF) da LDO 2021, a estimativa de pagamento de restos a pagar provenientes dos créditos extraordinários abertos em 2020 para combate à calamidade pública, além de eventuais reaberturas, foi incluída nas despesas.

55. Importante frisar o seguinte trecho do documento:

Destaca-se que embora os créditos extraordinários não sejam computados no Teto dos Gastos, seu efeito, em termos fiscais, é a ampliação do déficit primário no exercício financeiro de 2020 e residualmente em 2021, e o esgotamento de recursos de superávits financeiros, além da necessidade de maior endividamento. Vale destacar que se estima volume de restos a pagar proveniente dos créditos extraordinários abertos em 2020, com impacto financeiro em 2021, bem como eventual reabertura.

56. Em termos de valores, o AMF informa que foram considerados na fixação da meta fiscal de 2021, no item de ‘Outras despesas obrigatórias’, R\$ 31,6 bilhões de reabertura e pagamento de restos a pagar de créditos extraordinários. Como em 2021 foram reabertos R\$ 21,7 bilhões de créditos extraordinários, restariam, em tese, R\$ 9,9 bilhões para pagamento de restos a pagar de créditos extraordinários inscritos.

57. Haja vista essa previsão do AMF, a equipe do TCU voltou a questionar o ME sobre de que forma o pagamento desses valores poderia impactar a execução do orçamento corrente. Em resposta, o ME informou o seguinte (peça 177, p. 2):

‘Numa situação hipotética em que nenhuma receita nem despesa fosse reestimada após a elaboração do cenário constante na LDO, mantendo o valor previsto à época, não haveria impacto extra da realização dos pagamentos dos R\$ 31,6 bilhões de restos a pagar de créditos extraordinários na execução orçamentária e financeira do exercício corrente, dado que a própria LDO indica que o referido valor está considerado na meta fiscal do exercício.

Entretanto, cabe esclarecer que durante o exercício diversas reavaliações de receitas e despesas são elaboradas, em conformidade com o art. 9º da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, o qual determina 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, o Ministério Público da União - MPU e a Defensoria Pública da União - DPU promoverão limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias, o que altera os cenários de estimativas realizados anteriormente. Isto posto, o pagamento de créditos extraordinários, ou de qualquer outra despesa primária pode ter um impacto no montante global a ser contingenciado das despesas discricionárias no decorrer do exercício, levando em consideração todas as alterações e reestimativas de receitas e despesas que possam ocorrer.’

58. Cabe ressaltar que o volume de despesas primárias discricionárias constantes da Tabela 4 - Detalhamento das Variáveis Fiscais do AMF (R\$ 83,9 bilhões) é um dos menores já fixados nos últimos quatro anos, conforme verifica-se na tabela seguinte:

LRF, art.4º, §2º, inciso II

ESPECIFICAÇÃO	2018		2019		2020**		2021	
	R\$ Milhões	%PIB	R\$ Milhões	%PIB	R\$ Milhões	%PIB	R\$ Milhões	%PIB
A. GOVERNO CENTRAL	-116.167,4	-1,69	-88.898,9	-1,23	-844.574,0	-11,70	-247.118,2	-3,16
I - Receita Primária Total	1.488.259,1	21,60	1.635.111,0	22,53	1.463.026,5	20,26	1.595.421,6	20,42
I.1 - Receita Administrada pela RFB Líquida de Incentivos Fiscais, exceto	905.038,4	13,14	946.035,1	13,04	894.808,1	12,39	1.009.045,1	12,92
I.2 - Arrecadação Líquida para o RGPS	391.181,8	5,68	413.331,3	5,70	402.710,3	5,58	418.617,6	5,36
I.3 - Receitas Não Administradas pela RFB	192.038,9	2,79	275.744,6	3,80	165.508,2	2,29	167.758,9	2,15
II - Transferências por Repartição de Receitas	256.723,7	3,73	288.330,8	3,97	272.953,8	3,78	293.133,3	3,75
III - Receita Primária Líquida (I - II)	1.231.535,4	17,88	1.346.780,2	18,56	1.190.072,8	16,48	1.302.288,3	16,67
IV - Despesa Primária Total	1.351.756,7	19,62	1.441.845,0	19,87	2.034.646,7	28,18	1.549.406,6	19,84
IV.1 - Benefícios Previdenciários	586.378,8	8,51	626.510,4	8,63	670.887,4	9,29	710.405,2	9,09
IV.2 - Pessoal e Encargos Sociais	298.020,9	4,33	313.087,3	4,31	324.594,4	4,50	335.760,6	4,30
IV.3 - Outras Despesas Obrigatórias	201.338,0	2,92	195.201,8	2,69	787.067,6	10,90	264.470,2	3,39
IV.4 - Despesas do Poder Executivo sujeitas à Programação Financeira	266.019,0	3,86	307.045,4	4,23	252.097,3	3,49	238.770,6	3,06
IV.4.1 - Obrigatórias com Controle de Fluxo	137.186,7	1,99	142.837,1	1,97	136.291,1	1,89	154.838,5	1,98
IV.4.2 - Discricionárias***	128.832,3	1,87	164.208,3	2,26	115.806,3	1,60	83.932,1	1,07

Fonte: Anexo de Metas Fiscais da LDO 2021 (p. 18).

59. Outro ponto que deve ser destacado é a previsão, na LDO 2021, de dispositivo (art. 2º, § 2º) que exclui o pagamento de algumas despesas relacionadas à pandemia de Covid-19 da meta fiscal.

“§ 2º no exercício de 2021, não serão contabilizados na meta de resultado primário de que trata este artigo os créditos extraordinários voltados às seguintes despesas:

I - ações e serviços públicos de saúde, nos termos da Lei Complementar 141, de 13 de janeiro de 2012, desde que identificadas em categoria de programação específica de enfrentamento à pandemia;

II - Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe);

III - Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda.”

60. Sobre o alcance do dispositivo, cabe ressaltar que, no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias da União, referente ao 2º bimestre de 2021, o Poder Executivo deduziu da meta de resultado primário os valores referentes aos créditos extraordinários abertos em 2021, o que não inclui os valores de restos a pagar decorrentes de créditos extraordinários abertos em 2020.

10. Em atendimento à Emenda Constitucional 109, de 15 de março de 2021, e à Lei 14.143, de 21 de abril de 2021, a meta de resultado primário para o presente exercício é obtida pelo valor da meta constante do caput do art. 2º da LDO-2021 abatido das despesas decorrentes do auxílio emergencial, até o limite de R\$ 44 bilhões, conforme Emenda Constitucional 109, de 15 de março de 2021), e dos créditos extraordinários abertos em 2021 voltados às despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde, ASPS, nos termos da Lei Complementar 141, de 13 de janeiro de 2012, desde que identificadas em categoria de programação específica de enfrentamento à pandemia, ao Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - Pronampe e ao Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, em decorrência da Lei 14.143, de 21 de abril de 2021. Vale ressaltar que a referida exclusão é apenas para fins de apuração da meta de resultado primário. Nesse sentido, o cálculo do resultado primário mantém-se, bem como o total de despesas primárias sujeitas ao Teto de Gastos. (grifou-se)

61. Assim, os restos a pagar podem, de certa forma, impactar a execução financeira das programações de 2021, a depender das reestimativas de receitas e despesas realizadas ao longo do exercício. Contudo, ressalta-se que, após o cancelamento de R\$ 6,8 bilhões de restos a pagar na ação 21C2, o impacto financeiro e fiscal tende a ser residual, considerando ainda que não houve necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira até o 4º bimestre de 2021.

3.5. Compatibilidade da inscrição de restos a pagar com as regras de Direito Financeiro

62. Em seu despacho, o ministro Bruno Dantas requereu que esta Semag averiguasse em que medida a Administração Pública Federal pode ter se utilizado do Decreto Legislativo 6/2020 como justificativa para inscrever, em restos a pagar, recursos orçamentários não estritamente vinculados ao combate dos efeitos da pandemia. Ou seja, se, por hipótese, parte dos valores pode ter sido inscrita nessa condição indevidamente, sob pretextos genéricos de execução de gastos com ações sociais ou de saúde pública, de forma a viabilizar sua execução financeira em 2021 sem que se sujeitem aos limites da EC 95/2016 (Teto de Gastos).

63. Além disso, solicitou que esta Semag analisasse se o instrumento crédito extraordinário não estaria sendo usado para flexibilizar as normas orçamentárias, sobretudo o princípio da anualidade, de forma a antecipar indevida e desmesuradamente gastos do exercício de 2020 ou viabilizar aplicações não consentâneas com o enfrentamento da situação de calamidade pública prevista no Decreto Legislativo 6/2020. Em outras palavras, se o Poder Executivo não estaria se valendo do crédito extraordinário, ou ainda de outros permissivos excepcionais decorrentes do regime fiscal transitório instituído para o enfrentamento da pandemia, para burlar os valiosos princípios que devem orientar a responsabilidade fiscal.

64. Tomando por base os termos do despacho do relator (peça 23), verifica-se que dois questionamentos devem ser respondidos: a) se os créditos extraordinários inscritos em restos a pagar processados e não processados estão relacionados a medidas de enfrentamento da pandemia de Covid-19; e b) se a inscrição desses restos a pagar observou, em certa medida, as normas de Direito Financeiro (anualidade, competência etc.) e a jurisprudência desta Corte de Contas.

65. Com o objetivo de concentrar as análises nas despesas materialmente relevantes, foram selecionadas notas de empenho de despesas inscritas em restos a pagar de seis áreas diferentes do governo federal: economia, educação, saúde, cidadania, defesa e turismo. Estas seis áreas foram responsáveis por cerca de 99,45% da inscrição de restos a pagar em 2021, de créditos extraordinários destinados à pandemia de Covid-19.

66. As inspeções e análises realizadas ficaram concentradas nas notas de empenho de restos a pagar com valores mais relevantes, conforme metodologia já descrita anteriormente. As análises foram segregadas por ministérios e ações orçamentárias, conforme a seguir.

3.5.1. Ministério da Economia (ME)

67. O Ministério da Economia inscreveu R\$ 8.057,4 milhões em restos a pagar de créditos extraordinários destinados ao combate à Covid-19. Esse valor se concentrou principalmente na ação orçamentária ‘21C2 - Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda’ (R\$ 8.049,0 milhões). Os outros R\$ 8,35 milhões foram inscritos na ação ‘21C0 - Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública’.

68. Todo o valor inscrito na ação 21C2 é de restos a pagar não processados, enquanto na ação 21C0 foram inscritos R\$ 112,4 mil em restos a pagar processados e R\$ 8,24 milhões em não processados. O valor inscrito pela pasta representa mais de 50% do valor global dos restos a pagar de créditos extraordinários destinados à Covid-19.

3.5.1.1. Ação 21C2 - Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda

Justificativa do ME para a inscrição de restos a pagar na Ação 21C2

69. Por meio de diligência (peças 24 e 26), o Ministério da Economia foi questionado sobre as razões de fato e de direito para a inscrição de R\$ 8.049,0 milhões em restos a pagar não processados na Ação 21C2, considerando os prazos máximos para celebração de acordos de redução proporcional de jornada de trabalho e de salário e de suspensão temporária de contrato de trabalho, estabelecidos pela Lei 14.020/2020 e pelos Decretos 10.422/2020 e 10.470/2020.

70. Em resposta (peças 158 e 159), o Ministério da Economia apresentou as seguintes justificativas para a inscrição dos empenhos de créditos extraordinários em restos a pagar não processados da Ação 21C2:

‘a. os valores inscritos em restos a pagar foram autorizados pela Medida Provisória (MP) 935, de 1º/4/2020, que abriu crédito extraordinário no valor de R\$ 51,6 bilhões para custear o Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda instituído pela MP 936, de 1º/4/2020, convertida na Lei 14.020, de 6/7/2020;

b. a Ação 21C2 foi dividida nos seguintes planos orçamentários (POs): ‘CV20 - Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda’, ‘CV21 - Serviços de Tecnologia da Informação para pagamento do Benefício Emergencial’, CV22 - Serviços Bancários para pagamento do Benefício Emergencial’ e ‘CV23 - Serviços de Call-Center e Telefonia para

atendimento aos beneficiários do Benefício Emergencial’;

c. foram inscritos R\$ 8.002,2 milhões em restos a pagar não processados do Plano Orçamentário (PO) CV20; tais valores serão utilizados para pagamento de benefícios solicitados ainda no exercício financeiro de 2020, tendo em vista que em 2021 não serão permitidas novas solicitações;

d. o restante dos valores inscritos em restos a pagar não processados (R\$ 46,9 milhões) estão relacionados aos POs CV21 e CV22; não foram inscritos restos a pagar no PO CV23 (serviços de Call-Center), haja vista que os serviços foram prestados apenas durante a vigência do Decreto Legislativo 6/2020;

e. a Lei 14.020/2020 estabeleceu que a primeira parcela do benefício será paga no prazo de trinta dias, contados da celebração do acordo; assim, os acordos celebrados no mês de dezembro de 2020 serão pagos em 2021 com recursos de créditos inscritos em restos a pagar, podendo chegar ao valor de R\$ 4,56 bilhões em parcelas;

f. além dos acordos celebrados em dezembro de 2020, os restos a pagar serão utilizados para pagar benefícios oriundos de decisões judiciais ou de recursos administrativos interpostos por trabalhadores que tiveram seus benefícios indeferidos;

g. há um passivo de 141,2 mil recursos administrativos interpostos contra o indeferimento automático do benefício e se estima que esses recursos poderão gerar R\$ 2,37 bilhões em parcelas;

h. não dispõe de dados a respeito da quantidade de ações judiciais que tramitam na Justiça Federal; no entanto, considerando a quantidade de recursos administrativos indeferidos (213,11 mil), estima-se que as ações judiciais poderão gerar um passivo de R\$ 800,0 milhões;

i. os restos a pagar somente serão utilizados para pagar benefícios cujo fato gerador tenha ocorrido dentro do exercício financeiro de 2020.’

71. Ainda sobre a inscrição de restos a pagar da Ação 21C2, o Ministério da Economia apresentou parecer da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN). Segundo o órgão jurídico, ‘não há, a princípio, óbice algum para que as despesas autorizadas pela Medida Provisória 935/2020 (Ação 21C2) e empenhadas durante sua vigência sejam inscritas em restos a pagar’ (peça 160).

Análise da resposta do ME referente à Ação 21C2

72. Em relação às despesas inscritas em restos a pagar não processados da Ação 21C2, mais especificamente no PO CV20 (parcelas do benefício), não resta dúvida de que existe nexo de causalidade entre os gastos governamentais e o combate à pandemia de Covid-19 e seus efeitos econômicos e sociais.

73. Conforme consta da exposição de motivos da MP 935/2020, a criação do Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda tem o ‘objetivo de fornecer meios para a manutenção das atividades das empresas e dos postos de trabalho, em razão da Declaração de Calamidade Pública de que trata o Decreto Legislativo 6, de 2020’.

74. Da mesma forma, os POs ‘CV21- Serviços de Tecnologia’ e ‘CV22 - Serviços Bancários’, que identificam dotações destinadas a custear gastos com os meios necessários para colocar em funcionamento o benefício emergencial, também estão diretamente relacionados ao combate à pandemia.

75. No que concerne à conformidade da inscrição dos restos a pagar não processados, a resposta inicial do ME foi no sentido de que a inscrição em restos a pagar não processados no PO CV20 era suportada por passivos constituídos ainda em 2020. Ou seja, no momento da inscrição em restos a pagar, havia despesas relacionadas a acordos já formalizados em 2020 e que estavam dentro do prazo de verificação e pagamento da obrigação.

76. Contudo, após o envio da instrução preliminar para comentários dos gestores, verificou-se que o ME realizou, em março e abril de 2021, o cancelamento de R\$ 6,35 bilhões de restos a pagar não processados na ação 21C2, restando o saldo de não processados de apenas R\$ 1 bilhão (já excluídos os R\$ 686,7 milhões que foram pagos ao longo de 2021), não obstante a expectativa de

pagamento em 2021 de R\$ 7,73 bilhões referente a despesas da competência de 2020 (peças 256-259).

77. Paralelamente, a ocorrência também foi objeto de análise nos autos do TC 028.150/2021-0, de relatoria do ministro Aroldo Cedraz, que trata do acompanhamento dos resultados fiscais e da execução orçamentário-financeira da União do 3º bimestre de 2021, haja vista a caracterização, em tese, de indício de impropriedade ou irregularidade quanto ao cumprimento dos critérios para inscrição em restos a pagar e quanto ao estabelecimento da meta de resultado primário - o montante de restos a pagar estimado compôs a meta de resultado primário -, uma vez que o resultado do cancelamento criou espaço fiscal que potencialmente favorece seu cumprimento, contrapondo-se à expectativa de uma apropriada meta desafiadora. Entretanto, consignou-se a pertinência de se aguardar a decisão de mérito a ser proferida nestes autos, com o objetivo de subsidiar eventual proposta de encaminhamento da matéria em edições futuras do acompanhamento bimestral (peças 251-253).

78. Instada a se manifestar, a Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, por sua Coordenação-Geral de Gestão de Benefícios, apresentou a Nota Informativa SEI 25739/2021/ME, de 13/8/2021 (peça 254), mediante a qual, fundamentalmente, justifica os cancelamentos com o objetivo de disponibilizar dotações para atender à Medida Provisória 1.039, de 18/3/2021. Em março, comunicou-se a possibilidade de cancelamento de R\$ 3,6 bilhões, em vista da necessidade de manutenção de cerca de R\$ 4,0 bilhões - R\$ 1,6 bilhão referente a parcelas emitidas e não pagas e R\$ 2,4 bilhões, a sentenças judiciais e recursos administrativos. Em abril, comunicou-se a possibilidade de cancelamento de cerca de R\$ 2,8 bilhões, de modo que restaria inscrito R\$ 1,0 bilhão. Ressalta-se que o cerne dessas decisões residiu no acompanhamento da evolução mensal do programa, sobretudo nos últimos meses em que se alcançou a superação de processos operacionais de sistema, bem como a mitigação do montante de recursos pendentes de análises via mutirão, contando-se com o apoio de servidores das Superintendências Regionais do Trabalho.

79. A pedido da equipe do TCU, o ME complementou a sua resposta inicial e, em reunião no dia 21/9/2021, o órgão explicou que, após a inscrição dos valores em restos a pagar não processados, foi identificado que houve erro no levantamento do passivo e, por isso, os valores foram cancelados. Como exemplo, o órgão citou as parcelas referentes a dezembro que seriam pagas em janeiro. Nesse caso, como o valor seria repassado para as instituições financeiras ainda em dezembro de 2020, não haveria necessidade de inscrever tais passivos em restos a pagar. Além disso, verificou-se que os recursos administrativos e as ações judiciais não demandariam aqueles valores estimados inicialmente, o que resultou em cancelamento de mais valores de restos a pagar. Em complemento à Nota Informativa SEI 25739/2021/ME e à citada reunião, encaminhou as informações a seguir reproduzidas (peça 261).

‘Em relação aos valores originalmente indicados para inscrição em restos a pagar, citamos o teor do Despacho STRAB-SPPT-CGGB (12990737), que, em síntese, apontou as seguintes necessidades de recursos, que totalizou R\$ 7.731.979.356,96 (sete bilhões, setecentos e trinta e um milhões, novecentos e setenta e nove mil trezentos e cinquenta e seis reais e noventa e seis centavos):

- R\$ 4.563.184.698,27 (quatro bilhões, quinhentos e sessenta e três milhões, cento e oitenta e quatro mil seiscentos e noventa e oito reais e vinte e sete centavos) - referentes a valores emitidos aos trabalhadores, mas ainda não sacados por eles;

- R\$ 2.368.794.658,69 (dois bilhões, trezentos e sessenta e oito milhões, setecentos e noventa e quatro mil seiscentos e cinquenta e oito reais e sessenta e nove centavos) - relativos a possível deferimento de recursos administrativos;

- R\$ 800.000.000,00 (oitocentos milhões de reais) - relacionados a possíveis demandas judiciais; . Em que pese a tentativa de se cercar das melhores informações para a composição dos valores a serem inscritos em restos a pagar, houve a utilização de dados que não eram necessários, ocasionando montantes superestimados.

Destacamos que o valor de R\$ 4,5 bilhões referente a parcelas emitidas, mas ainda não recebidas não deveriam ter feito parte do cálculo, visto que embora os trabalhadores não tivessem retirado o

benefício, os recursos financeiros já haviam sido disponibilizados aos bancos para pagamento, portanto do ponto de vista orçamentário, tais valores já haviam sido executados. Nesse montante de R\$ 4,5 bilhões, havia valores emitidos e disponibilizados aos bancos nos meses de dezembro de 2020 e anteriores.

Em março de 2021, por meio do Despacho STRAB-SPPT-CGGB (14594167), quando da realização de nova verificação dos valores inscritos em restos a pagar, novamente se considerou valores de parcelas emitidas, mas ainda não recebidas. Entretanto, nesse caso, o valor nessa condição foi de R\$ 1,6 bilhão, visto haver ocorrido o saque de valores no montante de R\$ 2,9 bilhões. Além disso, os valores referentes a recursos administrativos e sentenças judiciais foi reduzido de R\$ 3,1 bilhões para R\$ 2,4 bilhões, em razão da ocorrência de indeferimento de recursos administrativos interpostos pelos trabalhadores.

Na Nota Informativa SEI 11851/2021/ME (15242214), de abril de 2021, em nova verificação dos valores inscritos em restos a pagar, não se utilizou mais dos valores emitidos e não pagos, considerando somente as parcelas que ainda não foram disponibilizadas aos bancos. Nessa situação, foi constatado a necessidade de valores no montante de R\$ 431 milhões. Ademais, considerou-se também a necessidade de manutenção do valor de R\$ 605 milhões para fazer frente às demandas ainda remanescentes de recursos administrativos e sentenças judiciais, totalizando R\$ 1,036 bilhão.

80. A afirmação de que R\$ 4,5 bilhões não deveriam fazer parte do cálculo porque já haviam sido disponibilizados aos bancos, antes de ser uma justificativa, evidencia, em verdade, falha nos controles internos de responsabilidade da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, então sob subordinação do Ministério da Economia, ressaltando-se que se trata do cancelamento de cerca de 80% dos RPNP inscritos.

81. Especialmente sobre a repercussão na meta de resultado primário, reproduz-se a seguir o trecho do anexo do Ofício SEI 591/2020/ME, de 14/12/2020, no qual se registra que o pagamento de restos a pagar de créditos extraordinários integra o conjunto das ‘Outras Despesas Obrigatórias’, e que seu montante foi estimado pela Secretaria Especial de Previdência e Trabalho (peça 262, p. 22 e 26).

‘Outras Despesas Obrigatórias

Esse agregado compreende o conjunto de despesas obrigatórias cujo rito de execução orçamentária e financeira não se submete à programação mensal dos gastos estabelecidas pelo Poder Executivo. Estão compreendidas as despesas de custeio e investimento primárias dos Poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público da União e Defensoria Pública da União que, apesar de grande parte serem classificadas como despesas discricionárias, na perspectiva do demonstrativo, para o Poder Executivo, têm tratamento de despesas obrigatórias na sua totalidade, haja vista sua condição constitucional disposta no Art. 168:

[...]

Além das despesas dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, os principais itens de despesa obrigatórias são:

[...]

(vi) Estimativa de reaberturas e pagamento de restos a pagar de créditos extraordinários com impacto em 2021, no valor de R\$ 31.612,5 milhões, com base em informações consolidadas pela Secretaria do Tesouro Nacional, provenientes dos Ministérios da Saúde e da Cidadania, bem como da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho.

82. No que diz respeito à constituição de provisão, consta do parágrafo oitavo do Ofício SEI 4975/2021/ME, de 8/1/2021, da lavra do Coordenador-Geral de Contabilidade da União (CCONT/STN), um pedido de esforço para que a Secretaria Especial de Previdência e Trabalho estimasse o montante a ser registrado contabilmente e a ser pago em 2021, até o dia 15/1/2021 (peça 259, p. 2). Em resposta ao ofício desta unidade técnica, a CCONT/STN, mediante Despacho de 23/8/2021, informou que a Secretaria do Trabalho efetuou em 14/1/2021 a mensuração e o

registro do montante de R\$ 7,73 bilhões na conta contábil 2.1.7.9.1.99.00 - Outras Provisões de Curto Prazo, com efeitos contábeis em 31/12/2020, porém destaca que, desse montante, restava um saldo de R\$ 7,10 bilhões (peça 258, p. 2). Quer dizer, além da errônea estimativa de contabilização dos RPNP e da provisão de curto prazo - o que não se confunde com a tolerância de uma razoável margem de erro, uma vez que se trata de uma estimativa -, o órgão setorial, embora suficientemente ciente da ausência de obrigação de pagamento de cerca de R\$ 6,35 bilhões, em agosto ainda não havia processado a devida reversão. Conforme consulta ao Siafi, somente em 24/9/2021 ocorreu a reversão de R\$ 6.113.244.743,77.

83. Constata-se, então, um encadeamento de irregularidades: i) ausência de anulação de empenhos em virtude da redução dos compromissos, contrariando o art. 28 do Decreto 93.872/1986; ii) cômputo injustificado do montante que viria a ser inscrito em RPNP na meta de resultado primário atualizada - déficit primário de R\$ 247.118.225.000,00 - então recentemente proposta pelo ministro da Economia Paulo Guedes, mediante Ofício SEI 591/2020/ME, de 14/12/2020, contrariando o art. 1º, § 1º, c/c o art. 4º, § 2º, inciso II, da LRF; iii) efetiva inscrição dos mesmos RPNP, inobstante a ausência de condição de subsistência do empenho, contrariando o art. 68 do Decreto 93.872/1986; e iv) impacto patrimonial indevido em razão de falha na identificação da melhor estimativa do montante reconhecido como provisão, contrariando o item 3.2.2 e 12.2.2 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) - 8ª Edição.

84. No entanto, importa ponderar que a Secretaria de Trabalho enfrentou também um grande desafio de gestão, tendo em vista o caráter inovador, impactante e circunstancial da Ação 21C2, em especial do plano orçamentário 'CV20 - Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda', em um ambiente de incertezas relacionado à evolução da pandemia de Covid-19, razões pelas quais, em alguma medida, não se poderia exigir absolutamente um primoroso nível de organização e precisão das programações, sem prejuízo da necessidade de melhorias nos correspondentes processos internos. Em relação aos POs 'CV21- Serviços de Tecnologia' e 'CV22 - Serviços Bancários', considera-se que a inscrição dos R\$ 46,9 milhões em restos a pagar está em plena conformidade com os termos do item 9.1.3.1 do Acórdão 3.225/2020-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Bruno Dantas. Isso porque são gastos referentes a contratos em curso e que terão parcelas a serem executadas até 31/12/2021.

85. Em vista do exposto, conclui-se que, exceto quanto à exatidão do montante da inscrição de restos a pagar não processados correspondente ao plano orçamentário 'CV20 - Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda', a Ação 21C2 está estreitamente relacionada às medidas de enfrentamento à pandemia de Covid-19, notadamente aos seus efeitos sociais e econômicos, propondo-se, no que diz respeito às irregularidades apresentadas, porém já devidamente saneadas, e visando evitar a repetição de ocorrências análogas, com fulcro no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, dar ciência à Secretaria de Trabalho, do Ministério do Trabalho e Previdência, quanto à necessidade de fiel observância dos seguintes aspectos voltados à boa e regular gestão orçamentária e financeira: i) anulação de empenhos em virtude da redução dos compromissos, em atendimento ao art. 28 do Decreto 93.872/1986; ii) estimativa do montante a ser inscrito em restos a pagar não processados, em atendimento ao art. 68 do Decreto 93.872/1986 e aos arts. 1º, § 1º, e 4º, § 2º, inciso II, da LRF; e iii) estimativa do montante reconhecido contabilmente como provisão, em atendimento aos itens 3.2.2 e 12.2.2 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) - 8ª Edição.

3.5.1.2. Ação 21C0 - Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública

86. A diligência encaminhada ao Ministério da Economia solicitou cópia dos processos administrativos contendo a documentação comprobatória sobre a execução da despesa e os instrumentos que formalizaram a aquisição de um bem ou a contratação de um serviço, referentes às seguintes notas de empenho:

Tabela 4: Notas de empenhos do INSS que foram selecionadas para análise

Unidade Orçamentária	R\$ milhares	
	Nota de Empenho	Valor
25303 - Instituto Nacional do Seguro Social	510178572022020NE804992	3.080,0
	510178572022020NE805135	1.925,0
	510178572022020NE805003	280,0
	510178572022020NE805130	329,5
	510178572022020NE805275	259,0
	510677572022020NE801167	252,0

Fonte: Tesouro Gerencial.

87. Além disso, foi exigido que o ME apresentasse evidências de que as despesas inscritas em restos a pagar processados, na ação 21C0, atendem ao princípio da anualidade orçamentária e ao regime da competência da despesa pública.

Justificativas do INSS para inscrição de restos a pagar na Ação 21C0

i. Notas de Empenho 2020NE804992, 2020NE805135, 2020NE805003, 2020NE805130, 2020NE805275

88. No que concerne às notas de empenho listadas acima, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), por meio das Superintendências Regionais, encaminhou cópia dos processos administrativos de contratação, de onde é possível colher as seguintes informações:

a. trata-se de recursos destinados à contratação de empresas especializadas para substituição de cinco elevadores localizados no prédio da Gerência Executiva São Paulo Centro (2020NE804992); instalação de sistema de refrigeração (ar-condicionado) nas agências da previdência social em Osasco-SP e Carapicuíba-SP (2020NE805135); execução de serviço de *retrofit* no sistema de ar-condicionado das agências da previdência social de Americana-SP e São Vicente-SP (2020NE805003 e 2020NE805130); substituição dos sistemas de ar-condicionado e elétrico, inclusive intervenção em cabine primária, da agência da previdência social de Taubaté-SP (2020NE805275);

b. Em regra, os documentos de formalização de demanda anexados aos processos apresentam como justificativa para a contratação a necessidade de adequação da estrutura física das unidades (peça 161);

c. outra justificativa apresentada pelas unidades do INSS é que a contratação atende ao Planejamento Estratégico da Direção Central do INSS em Brasília, estando contemplada no mapa estratégico do INSS, aprovado pela Resolução 2/Gegov/INSS, de 31/12/2019 (peça 161);

d. Em e-mail datado de 8/12/2020 (peça 162), o Coordenador-Geral de Orçamento, Finanças e Contabilidade informou que o INSS não dispunha de dotação orçamentária para suportar a contratação na Ação 2000, 'Plano Orçamentário (PO) 0007 - Reformas e melhorias';

e. ainda no referido e-mail, o Coordenador-Geral de Orçamento, Finanças e Contabilidade argumentou que, para enquadrar a despesa na dotação de Covid-19 (Ação 21C0), a unidade deveria justificar, despesa por despesa, o motivo do enquadramento na referida ação, em consonância com o disposto na Medida Provisória 1.007, de 2/10/2020, e na Nota Técnica SEI 48216/2020/ME, item 12;

f. Em despacho de 8/12/2020, a chefia da Divisão de Orçamento, Finanças e Logística informou que 'a execução dos serviços de engenharia propostos é essencial para o funcionamento das unidades, visto que a forma como se encontra o elevador da Gerência Executiva São Paulo-Centro está gerando demasiadas paradas do elevador' (peça 163);

g. No mesmo despacho, a chefe de divisão argumenta que 'há orientação acerca da necessidade de garantia da acessibilidade dos locais também nesta época de Covid-19 (utiliza como exemplo o contido no Anexo Orientação acessibilidade - municipal);

h. Em anexo enviado por e-mail em 8/12/2020 (peça 163), o Serviço de Logística, Licitações e Contratos (SERLLC) apresentou quadro com a seguinte justificativa para enquadramento das

despesas no crédito orçamentário de Covid-19: 1. a Lei 13.146/2015, art. 10, *caput* e parágrafo único, dispõe que compete ao poder público garantir a dignidade da pessoa com deficiência ao longo de toda a vida. Ademais, em situações de risco, emergência ou estado de calamidade pública, a pessoa com deficiência será considerada vulnerável, devendo o poder público adotar medidas para sua proteção e segurança; 2. como a infecção por coronavírus ocorre por meio de gotículas respiratórias, o sistema de climatização pode ser um aliado importante para combater o vírus;

i. No caso da nota de empenho 2020NE804992, o chefe do Serviço de Orçamento, Finanças e Contabilidade da SRS I, em despacho de 10/12/2020, item 7, justificou a não aplicação do art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no fato de que a contratação se refere a uma despesa vinculada ao custeio das atividades rotineiras e habituais do órgão (peça 164);

j. após a finalização do processo licitatório, a chefe da Divisão de Orçamento, Finanças e Logística autorizou a emissão das notas empenho e os contratos foram assinados em 30 e 31/12/2020.

Análise da resposta do INSS

89. Sobre a conformidade da inscrição da despesa em restos a pagar, verifica-se que os empenhos ocorreram nos últimos dias do mês de dezembro de 2020, após a realização do processo licitatório e antes da assinatura dos contratos administrativos.

90. Um primeiro ponto que deve ser verificado é se seria possível utilizar créditos orçamentários extraordinários vinculados ao enfrentamento da pandemia de Covid-19 para custear despesas com a troca de elevadores ou com a modernização de sistemas de ar-condicionado.

91. A abertura de créditos extraordinário está estritamente vinculada aos requisitos constitucionais de urgência e imprevisibilidade. No caso de gastos diretos com a pandemia, como o pagamento de auxílio emergencial a beneficiários de baixa renda, não resta dúvida sobre o cumprimento dos critérios constitucionais.

92. Contudo, não é o que se observa em relação às despesas ora analisadas. Conforme consta dos processos administrativos de contratação, a necessidade de substituição dos elevadores e dos sistemas de ar-condicionado já existia antes mesmo da pandemia, constando, inclusive, nas diretrizes do planejamento estratégico aprovado em 2019 pela autarquia federal.

93. Outro indício de que os investimentos não deveriam ser custeados com créditos extraordinários da Covid-19 é o conteúdo do e-mail datado de 8/12/2020 (peça 163), em que o Coordenador-Geral de Orçamento, Finanças e Contabilidade informa que o INSS não dispunha de dotação orçamentária para suportar as contratações na Ação 2000, 'Plano Orçamentário (PO) 0007 - Reformas e melhorias'. Diante disso, restou à entidade tentar justificar o enquadramento das despesas no crédito orçamentário da Ação 21C0, que é destinada à Covid-19.

94. Como justificativa para o enquadramento, o Serviço de Logística, Licitações e Contratos (SERLLC) apresentou quadro em que argumenta que a Lei 13.146/2015, art. 10, *caput* e parágrafo único, exige que o poder público, em situações de emergência ou calamidade pública, tome medidas para proteger as pessoas com deficiência.

95. Ocorre que a Lei 13.146/2015 foi aprovada ainda em 2015 e não possui qualquer relação com a pandemia de Covid-19. Ou seja, a obrigação de adaptação das estruturas físicas das organizações públicas não é uma decorrência da pandemia, mas sim uma obrigação legal. Além disso, conforme consta da exposição de motivos da MP 1.007/2020, o crédito extraordinário aberto e destinado ao INSS tinha o objetivo de viabilizar as seguintes despesas de custeio:

‘aquisição de EPIs e Equipamentos de Proteção Coletiva - EPCs, além da contratação de serviços como instalação de proteção de acrílico, adicionais de limpeza e desinfecção etc., para atendimento a demandas relacionadas a medidas restritivas de combate à disseminação do coronavírus, visando à reabertura de suas 1.561 agências, com segurança para os servidores e a clientela previdenciária, conforme padrões indicados pelas autoridades sanitárias.’

96. Outro documento que corrobora esse entendimento é o protocolo de intenções assinado pelo presidente do INSS, que lista uma série de medidas a serem tomadas para viabilizar a abertura das

agências. O documento, em nenhum trecho, trata da troca de elevadores ou da modernização de sistemas de ar-condicionado (peça 165).

97. O art. 1º da EC 106/2020 dispõe que o Orçamento de Guerra será utilizado para atender as necessidades decorrentes da calamidade pública, somente naquilo em que a urgência for incompatível com o regime regular.

98. Nesse contexto e considerando as documentações encaminhadas pela autarquia federal, é possível afirmar que os investimentos realizados não eram uma necessidade urgente ou decorrente da calamidade pública. Primeiro, porque a necessidade já existia antes da pandemia; segundo, porque a contratação ocorreu apenas nos últimos dias do exercício financeiro de 2020 e, assim, não tinha relação com a abertura ou a adaptação das instalações para melhor atender a sociedade, pois as agências já estavam funcionando.

99. Ao considerar a troca de elevadores ou a modernização de ar-condicionado como medidas necessárias para combater a pandemia ou seus efeitos econômicos e sociais, a Administração está correndo o risco de generalizar um regime fiscal excepcional que foi criado apenas para situações extraordinárias. O custo desta generalização será o direcionamento de recursos da Covid-19 para custear despesas sem relação com a pandemia, que deveriam ter sido contratadas com base no regime regular conforme previsto no art. 1º da EC 106/2020.

100. Portanto, considerando a documentação apresentada, as despesas executadas por meio das notas de empenho supra relacionadas não possuem nexo de causalidade com a pandemia de Covid-19 ou com os seus efeitos econômicos e sociais. Além disso, ao menos neste estágio processual, não ficou comprovado que a despesa possui os requisitos de urgência e imprevisibilidade necessários para ser custeada pelos créditos extraordinários abertos com amparo na EC 106/2020.

101. Sobre a regularidade da inscrição das despesas como restos a pagar, o procedimento está em desacordo com o regime regular de execução da despesa, o qual exige, para aquisição de bens ou realização de serviços e obras, que a execução da despesa tenha sido iniciada até 31/12/2020. Considera-se iniciada a execução da despesa: i) na hipótese de aquisição de bens, a despesa verificada pela quantidade parcial entregue, atestada e aferida; ou ii) na hipótese de realização de serviços e obras, a despesa verificada pela realização parcial com a medição correspondente atestada e aferida.

102. Como ficou comprovado, os contratos foram assinados apenas em 30 e 31/12/2020, sendo improvável que os serviços tenham sido iniciados ainda em 2020.

103. Da mesma forma, a inscrição não está em conformidade com o disposto no item 9.1.3 do Acórdão 3.225/2020-TCU-Plenário, bem como no art. 1º do Decreto 10.579/2020, haja vista que a despesa não possui relação com a Covid-19. Ademais, por não se tratar de despesa formalizada por meio de convênio ou contrato de repasse, a autarquia federal não pode alegar enquadramento no item 9.2.7 do acórdão referido.

104. Sobre o aspecto da conformidade da execução das despesas com as regras da EC 95/2016 (Teto de Gastos), é importante frisar que, por se tratar de despesas primárias que, na essência, não são extraordinárias e urgentes, entende-se que os valores pagos em 2021 deverão ser computados no limite de Teto de Gastos do Poder Executivo do exercício corrente.

105. Com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), bem como na delegação de competência insculpida no art. 1º, inciso II, da Portaria-MIN-BD 1/2014, foi realizada oitiva da Presidência do INSS, para que apresentasse, no prazo de quinze dias, elementos capazes de demonstrar que os gastos com a substituição de elevadores e de reforma de sistemas de climatização das suas unidades, com recursos de créditos extraordinários de Covid-19, possuem nexo de causalidade com o atendimento da crise provocada pela Covid-19 e, sobretudo, que atendem aos requisitos constitucionais de urgência e imprevisibilidade.

Análise da oitiva do INSS

106. Em resposta à oitiva realizada, o INSS apresentou os seguintes argumentos para justificar a compra de elevadores com recursos destinados ao enfrentamento da pandemia de Covid-19:

- a. a Exposição de Motivos da MP 1.007/2020 demonstra que compete ao INSS adotar todas as medidas para que assegure a higienização, o distanciamento social e a prevenção à Covid-19 aos servidores e à clientela previdenciária;
- b. o crédito aberto ao INSS para aquisição de material de consumo e contratação de serviços não detalha todos os serviços necessários ao Instituto e inclui a expressão ‘etc.’ justamente para indicar que outros itens podem fazer parte;
- c. o crédito foi aberto para atendimento a demandas relacionadas a medidas restritivas de combate à disseminação do coronavírus, visando à reabertura de suas 1.561 agências, com segurança para os servidores e a clientela previdenciária, conforme padrões indicados pelas autoridades sanitárias;
- d. todos os serviços contratados - manutenção/adaptações/reparo - possuem nexo de causalidade com o enfrentamento da pandemia de Covid-19, posto que visam reduzir o risco de contágio da Covid-19 entre servidores e a clientela previdenciária nos imóveis ocupados pelo INSS;
- e. os serviços contratados não foram enquadrados como investimento, mas foram enquadrados com a natureza de despesa 339039 (Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica), classificação tradicionalmente adotada para diversos contratos do INSS;
- f. com o montante de recurso disponibilizado para despesas voltadas ao combate da pandemia de Covid-19, não poderíamos deixar de cumprir a determinação legal presente na Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, pois, apesar de ser uma lei antiga, previu que havendo uma declaração de emergência os gestores deveriam adotar todas as medidas para proteção e segurança da pessoa com deficiência, por ser esta considerada vulnerável;
- g. a paralisação dos elevadores acarreta o não-atendimento dessas restrições, gerando filas para o embarque e, conseqüentemente, aglomerações no *hall* de embarque principal da edificação, o que seria considerado um desserviço ao combate da pandemia de Covid-19;
- h. a troca dos elevadores antigos por elevadores mais modernos reduz o tempo de espera e as filas para o embarque, evitando aglomerações;
- i) deseja-se ao máximo evitar aglomerações, tais como filas e aglomerados de usuários dentro de uma mesma cabina de elevador e o contato das pessoas com quaisquer superfícies que possam funcionar como meio de propagação para os mais diferentes tipos de vírus;
- j. No caso do edifício sede da Gerência Executiva São Paulo - Centro do INSS, os equipamentos apresentam falhas constantes, causando a indisponibilidade de um ou mais elevador, prejudicando o deslocamento dos usuários, gerando filas nos *halls* de acesso dos pavimentos e aglomerações na cabina dos demais elevadores, indo na contramão das medidas recomendadas e necessárias para o controle da pandemia. São necessários os 5 elevadores plenamente operacionais para se atingir a capacidade de tráfego e o intervalo máximo especificados pela Norma Brasileira Registrada (NBR) 5.665, de 1983, com apenas 4 elevadores operacionais tais requisitos não são atingidos. Levando em consideração que já ocorreu de ter apenas 3 elevadores operacionais, a situação torna-se crítica, com intervalo de tráfego 42% acima do permitido e capacidade 40% abaixo do necessário;
- l. o sistema de transporte vertical da Gerência Executiva São Paulo - Centro do INSS possuía chamada tradicional, através de botoeiras de pavimento construídas em aço inoxidável. O tempo de vida do coronavírus nessa superfície é de 72h (vide notícia disponível no sítio da FIOCRUZ (<https://portal.fiocruz.br/pergunta/quanto-tempo-o-coronaviruspermanece-ativo-em-diferentes-superficies>)). Dessa forma, esse sistema de chamadas, aliado ao grande número de pessoas entrando e saindo de um edifício de 19 pavimentos, gerava um ambiente propício à disseminação da infecção causada pela Covid-19;
- m. a falta de sistema de renovação forçada de ar (ventiladores) dos antigos elevadores acabava contribuindo para a disseminação de gotículas carregadoras de Covid-19 pelo ar contido no interior da cabina, uma vez que a falta de ar externo faz com que aumente a concentração de partículas no ar interior às cabinas;
- n. No início de 2021, os antigos elevadores da Gerência Executiva São Paulo - Centro,

apresentaram duas queimas de placa de comando secundária (LONCIB) que resultaram na interrupção e, conseqüentemente, na indisponibilidade de um ou mais desses equipamentos. No dia 03/02/2021, o elevador 3 sofreu a troca desta placa, enquanto no dia 23/03/2021 foi a vez do elevador 5 sofrer a substituição desse componente;

o. falhas nos mais variados componentes (fontes chaveadas, circuito de chamada das botoeiras e operadores de porta, entre outros) têm sido recorrentes nesses elevadores num intervalo de tempo bastante curto;

p. a empresa RV Manutenção de Elevadores (16.433.749/0001-62) vem realizando adequadamente os serviços de manutenção, entretanto o grande número de intervenções para manutenção corretiva e a grande quantidade de componentes de alto valor substituídos demonstram que os equipamentos se encontram no fim de sua vida útil, sendo que a sua substituição veio no momento necessário;

q. a Gerência Executiva São Paulo-Centro possui 5 elevadores instalados, o que equivale a 9,6% do número total de elevadores instalados nas unidades vinculadas sob responsabilidade da Superintendência Regional Sudeste - I. Importante observar que no prédio da Gerência Executiva São Paulo - Centro do INSS o atendimento ao público externo é feito nos seguintes andares: i) no térreo existem 10 consultórios de perícia médica; ii) no 3º andar está localizada a APS de Demandas Judiciais com atendimento a oficiais de justiça; no 5º andar está localizado o atendimento de reabilitação profissional e assistência social, totalizando neste andar 5 salas de reabilitação profissional, 1 consultório e 3 salas de assistência social.

107. Em relação à aplicação dos recursos na instalação de equipamentos de climatização, o INSS argumentou o que segue:

a. a Resolução Anvisa RE-09, de 16/1/2003, determina em seu item 3.4 que em ambientes climatizados com alta rotatividade de pessoas, a taxa de renovação de ar deverá ser de, no mínimo, 27 m³/h/pessoa;

b. a Covid-19 se propaga pelo ar em gotículas de saliva expelidas pela pessoa infectada. Os equipamentos de ar-condicionado do tipo ‘splitão inverter’, cujos módulos de filtragem são constituídos por filtros tipo manta de classe G4 e M5, tais como os licitados recentemente pelo INSS para instalação nas suas agências situadas nos municípios de São José dos Campos, Taubaté, Santos e São Vicente, são capazes de reter essas gotículas de saliva, sendo que os vírus e bactérias nelas contidas são eliminados imediatamente ao entrar em contato com determinados produtos de assepsia e sanitização (*Air-Shield*, por exemplo), comumente aplicados para a limpeza da bandeja de condensados e serpentinas do módulo trocador de calor, como parte integrante das rotinas de manutenção preventiva de equipamentos de ar condicionado dos contratos do INSS;

c. O ar insuflado pelos sistemas de climatização atua como agente diluidor ao distribuir o ar filtrado e refrigerado de modo equitativo pelos diversos ambientes, reduzindo a concentração de vírus que eventualmente possam ter sido expelidos por uma pessoa infectada numa determinada área. Quanto menor a concentração de vírus num determinado volume, menor a chance de contaminação das pessoas em seu entorno;

d. a Associação Brasileira de Refrigeração, Ar-Condicionado, Ventilação e Aquecimento (Abrava) já expôs essa importância em notícia divulgada em seu sítio na internet (vide <https://abrava.com.br/abrava-destaca-a-importancia-do-uso-do-ar-condicionado-e-sua-relacao-com-o-coronavirus/>);

e. o INSS expediu o Protocolo de Intenções (Processo SEI 35014.245591/2020-20, documento 1918736), em 8/10/2020, perante o Grupo de Trabalho Interinstitucional, instituído no âmbito da 1ª Câmara de Coordenação e Revisão (CCR) do Ministério Público Federal (MPF), pela Portaria 10, de 11/4/2019, e alterado pela Portaria 6, de 15/4/2020 e Portaria 7, de 17/9/2020, e o Ministério Público do Trabalho - MPT. Esse Protocolo de Intenções contém as medidas necessárias para a proteção da saúde e segurança do trabalho dos servidores e das pessoas com acesso às unidades do Instituto. Observe-se que, de acordo com o disposto no §1º da Cláusula Sexta do Protocolo de Intenções, foi relacionado como medida a ser adotada pelo INSS: ‘Parágrafo primeiro. O INSS providenciará a regularização dos contratos de manutenção de ventilação artificial (ar-

condicionado), que eventualmente não estejam de acordo com a Lei 13.589, de 4 de janeiro de 2018, e Resolução Anvisa 9, de 16 de janeiro de 2003.´.

f. a Superintendência Regional Sudeste - I (SR-I) tem em andamento a instalação de equipamentos de ar-condicionado nas seguintes agências: APS Santos (cidade com 430 mil habitantes), APS Osasco (cidade com 700 mil habitantes), APS São José dos Campos (cidade com 730 mil habitantes), APS Taubaté (cidade com 320 mil habitantes), APS São Vicente (cidade com 370 mil habitantes), APS Americana (cidade com 240 mil habitantes) e APS Ubatuba (cidade com 91 mil habitantes). A capacidade a ser instalada nessas agências soma 401,25 TR, sendo que o parque instalado da SR-I conta atualmente com 10.556,9 TR. Ou seja, a capacidade sendo instalada atualmente equivale a apenas 3,8% da capacidade total, mas reduz as chances de infecção por Covid-19 e melhora as condições de atendimento de agências com abrangência de 2,881 milhões habitantes.

108. Após a análise dos comentários dos gestores, foi possível concluir que: a substituição dos equipamentos ocorreram em unidades do INSS que são responsáveis pelo atendimento de parte vulnerável da população, como é o caso da população idosa e cadeirantes; os equipamentos, de certa forma, podem contribuir para a melhoria do atendimento da sua clientela; e, pelos documentos apresentados, não foi possível coletar evidências suficientes para a caracterização da irregularidade. Portanto, optou-se pela exclusão da irregularidade incluída na instrução preliminar.

ii. Nota de Empenho 2020NE801167

109. A despesa empenhada foi destinada à aquisição de Equipamentos de Proteção Individual (EPI) para redução dos riscos de contaminação pelo novo coronavírus pelos servidores e usuários das unidades do INSS, como por exemplo: máscaras de proteção, álcool em gel 70° INPM, luvas, toucas, barreiras de proteção em guichês etc. (peça 166).

110. Diante disso, verifica-se que não há irregularidade na utilização do crédito orçamentário de Covid-19 para custear tais despesas. Além disso, a contratação está perfeitamente alinhada com os objetivos declarados na exposição de motivos da MP 1.007/2020.

111. No que concerne à regularidade da inscrição dos valores empenhados em restos a pagar não processados, é possível concluir que o procedimento está de acordo com o disposto no item 9.1.3 do Acórdão 3.225/2020-TCU-Plenário, bem como no art. 1º do Decreto 10.579, de 18/12/2020, haja vista que a despesa possui relação inequívoca com a Covid-19.

112. Por fim, por se tratar de despesa primária custeada com dotações de créditos extraordinários, o montante executado não será computado para fins de limite do Teto de Gastos.

3.5.2. Ministério do Turismo (MTur)

113. O MTur inscreveu R\$ 1.922,85 milhões em restos a pagar, sendo R\$ 1.922,68 milhões em restos a pagar processados da ‘Ação 0454 - Financiamento da Infraestrutura Turística Nacional’ e R\$ 164,00 mil em restos a pagar não processados da ‘Ação 00S8 - Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios’.

3.5.2.1. Ação 0454 - Financiamento da Infraestrutura Turística Nacional

Justificativa do MTur para inscrição de restos a pagar na Ação 0454

114. Em diligência encaminhada ao MTur, esta equipe técnica questionou o gestor sobre as razões de fato e de direito que subsidiaram a inscrição dos restos a pagar processados na Ação 0454. Além disso, foram solicitados pareceres ou documentos técnicos que subsidiaram a execução da despesa.

115. Considerando que houve um aumento considerável nos empenhos e liquidações realizadas no mês de dezembro de 2020, a equipe solicitou esclarecimentos do gestor sobre o atendimento do princípio da anualidade e do regime da competência da despesa pública.

116. Por fim, considerando que a Ação 0454 já recebe dotações iniciais na Lei Orçamentária de cada ano, o gestor do ministério foi questionado sobre a possibilidade de essas despesas inscritas em restos a pagar serem custeadas com dotações do exercício de 2021.

117. Em resposta encaminhada ao TCU (peças 84 a 86 e 156), o MTur informou o seguinte:
- a. a dotação de R\$ 5 bilhões da Ação 0454 foi aprovada pela MP 963/2020, posteriormente convertida na Lei 14.051/2020;
 - b. foi verificada a necessidade de dar capilaridade aos recursos do Fundo Geral do Turismo (Fungetur), de modo a atender a todas as regiões do Brasil e alcançar os objetivos do programa de combate à pandemia e seus efeitos;
 - c. o processo de credenciamento de diversas instituições financeiras foi concluído apenas no final do exercício financeiro de 2020;
 - d. considerando que boa parte das instituições recém-habilitadas formalizaram o contrato no final do exercício de 2020, foi necessária a inscrição dos valores em restos a pagar;
 - e. o TCU flexibilizou as regras de empenho da despesa, mas ainda assim a inscrição de restos a pagar tem previsão legal na Lei 4.320/1964 e na EC 95/2016;
 - f. a estrita observância ao princípio da anualidade poderá acarretar preocupação exclusiva a curto prazo e comprometer o planejamento de médio e longo prazo, sendo necessário flexibilizá-lo para que a Administração Pública possa dar seguimento às atividades que não foram concluídas dentro do exercício financeiro e trazer relevância na efetividade das ações que foram inicialmente aprovadas e que podem ultrapassar o período de um ano;
 - g. optou-se pela liquidação dos empenhos de recursos do Orçamento de Guerra por se tratar de serviço de prestação continuada e se encontrar em plena execução e que a Administração Pública reconheceu o direito adquirido pelo credor tendo por base os documentos comprobatórios dos respectivos créditos, são eles: o contrato; a nota de empenho e a prestação de serviço que vinha sendo realizada;
 - h. os recursos alocados pela Ação 0454 têm o condão de atender a uma programação identificada pelo Ministério do Turismo para o setor, através de financiamento, por meio de linhas de crédito colocadas à disposição do empreendedor e intermediadas por agentes financeiros; essas linhas de crédito dependem de comprovações e garantias para as respectivas aprovações e levam tempo para serem concedidas; portanto, há a necessidade de cumprir a programação do MTur;
 - i. com o limite de gasto estabelecido pela EC 95/2016 (Teto de Gastos), qualquer solicitação de crédito adicional deverá ter uma fonte de recursos compensatórios para prosseguimento; sendo assim, torna-se inviável o atendimento por crédito suplementar, haja vista que o histórico de alocação de recursos orçamentários na Ação 0454 não ultrapassou o aporte de R\$ 300 milhões por ano;
 - j. a dotação para 2021 é insuficiente para atender uma demanda ainda decorrente dos efeitos causados pela pandemia de Covid-19 e, considerando que todo o recurso destinado foi empenhado, não há que se falar em reforço de dotação, mas sim em cumprir a programação.

Análise da resposta do MTur

118. Sobre o nexo de causalidade entre os objetivos da Ação 0454 e as medidas de combate à pandemia e aos seus efeitos econômicos e sociais, esta Corte de Contas teve a oportunidade de se pronunciar por meio do Acórdão 2.283/2020-TCU-Plenário, relatoria do ministro Bruno Dantas.

119. Na oportunidade, o TCU determinou ao MTur, gestor do Fungetur, que, quando do processo de análise das demandas por parte dos agentes financeiros, sejam observados os preceitos para os quais a MP 963/2020 foi editada, de modo que esses recursos sejam destinados somente a obras civis para implantação, ampliação, modernização e reforma de empreendimentos turísticos que decorram da necessidade de adaptação da infraestrutura turística às novas exigências do mercado e das autoridades públicas em consequência da pandemia causada pela Covid-19 e (ou) sejam destinados a atender a retomada de obras paralisadas, referentes a empreendimentos privados, que, devido à pandemia, não puderam ser concluídas.

120. Portanto, o crédito extraordinário aberto, além de estar em conformidade com os requisitos

constitucionais de urgência e imprevisibilidade, está alinhado com as medidas de enfrentamento da pandemia e dos seus efeitos econômicos e sociais, cabendo ao MTur e às instituições financeiras assegurar a correta aplicação dos recursos.

121. No que concerne à regularidade da inscrição dos créditos em restos a pagar processados, foi solicitada complementação da resposta do Ministério para que encaminhasse as documentações que serviram de base para a inscrição dos valores em restos a pagar.

122. Em resposta (peça 156), o Ministério acrescentou a informação de que algumas instituições financeiras credenciadas nunca haviam operacionalizado recursos do Fungetur e, por isso, solicitaram que a transferência dos recursos fosse realizada apenas em 2021, pois seria necessário realizar adequações em seus sistemas de informática.

123. O órgão também encaminhou manual operacional do Fungetur, que detalha os procedimentos adotados para as operações do Fundo. Conforme disposto na pergunta 20, são concedidos novos repasses às instituições que já tiverem escoado no mínimo 50% dos recursos recebidos inicialmente. Dessa forma, para as instituições que já estão operando recursos do Fungetur, é feito acompanhamento das operações mensalmente e os novos recursos são liberados conforme desempenho da instituição financeira.

124. Sobre a regularidade da liquidação dos empenhos e dos pagamentos às instituições financeiras, a Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Nacional (SecexDesenvolvimento) está realizando análise de oitiva no âmbito do processo TC 018.667/2021-0, constituído após determinação do Acórdão 1.380/2021-TCU-Plenário, relatoria do ministro Marcos Bemquerer:

‘9.1. autorizar, com fundamento no art. 250, V, do Regimento Interno/TCU c/c o art. 43 da Resolução/TCU 259/2014, a autuação de processo apartado, para que a SecexDesenvolvimento realize a oitiva do Ministério do Turismo, a fim de que se manifeste, em até 15 (quinze) dias, quanto aos seguintes fatos:

9.1.1. liquidação total dos R\$ 5 bilhões disponibilizados via créditos extraordinários, abertos via MP 963/2020, convertida na Lei 14.051/2020, quando a contratação efetiva nos agentes financeiros credenciados estava em aproximadamente R\$ 650 milhões, o que estaria descumprindo os arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964 e o art. 27 do Decreto 93.872/1986; e

9.1.2. pagamento aos agentes financeiros credenciados no montante de aproximadamente R\$ 3,07 bilhões, quando a contratação efetiva nos agentes financeiros credenciados estava em aproximadamente R\$ 650 milhões, descumprindo o procedimento do fundo de se transferir o recurso em duas parcelas, de acordo com a dinâmica de escoamento (conforme informado ao TCU pelo próprio Mtur).’

125. Por fim, foram encaminhadas cópias dos contratos de prestação de serviços assinados em 2020 com as seguintes instituições financeiras: Banco Cooperativo do Brasil - Bancoob, Banco da Amazônia - Basa, Agência de Fomento de Pernambuco - AGE-PE, Central Cresol Sicoper, Banco do Nordeste e Banco do Estado do Pará - Banpará.

126. A operacionalização dos contratos do Fungetur com as instituições que farão a execução do financiamento junto ao beneficiário final é semelhante ao que ocorre com alguns tipos de transferências voluntárias. Ou seja, o Ministério assina o contrato com a instituição, empenha, liquida e paga/transfere o valor para que o banco, posteriormente, realize as operações bancárias de financiamento. Esse aspecto operacional do fundo também está sob análise de conformidade no TC 018.667/2021-0, sob a responsabilidade da SecexDesenvolvimento.

127. Sendo assim, considerando que os empenhos estão relacionados a contratos assinados ainda em 2020 e que o item 9.1.3 do Acórdão 3.225/2020-TCU-Plenário flexibilizou, de forma temporária e no contexto do regime extraordinário fiscal, as regras gerais de empenho da despesa, é possível afirmar que a inscrição de restos a pagar feita pelo Ministério do Turismo, referente à Ação 0454, é regular. Repita-se, os aspectos operacionais relacionados à liquidação e ao pagamento serão analisados no âmbito do TC 018.667/2021-0, sob a responsabilidade da

SecexDesenvolvimento.

128. Por fim, considerando que a despesa executada é classificada como despesa financeira e que foi aprovada por meio de crédito extraordinário, é possível concluir que os valores não estão sujeitos ao Teto de Gastos públicos.

3.5.2.2. Ação 00S8 - Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos MunicípiosJustificativa do MTur para a inscrição de restos a pagar na Ação 00S8

129. Foi requisitado ao MTur que demonstrasse que as despesas inscritas em restos a pagar, cujas dotações são provenientes de créditos extraordinários abertos em 2020, serão empregadas no combate à pandemia e seus efeitos.

130. Por meio do Ofício 605/2021/Secult/GAB/Secult (peça 84, p. 10), o MTur apresentou as seguintes informações:

- a. o valor inscrito em restos a pagar não processados da ‘Ação 00S8 - Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios’ (Lei Aldir Blanc) se refere ao valor que foi disponibilizado ao estado de Rondônia, mas que o ente abriu mão de parte do montante disponibilizado;
- b. considerando a existência desse saldo, a Secretaria Especial da Cultura (Secult) optou pela sua inscrição em restos a pagar não processados, caso o estado de Rondônia voltasse a requerer a transferência dos recursos;
- c. considerando que recentemente o ente declarou não ter interesse em receber o saldo remanescente, a Secult providenciará a solicitação do cancelamento da inscrição desses valores em restos a pagar.

Análise da resposta do MTur

131. A Ação 00S8 agrega recursos destinados ao setor de cultura pela Lei 14.017/2020 (Lei Aldir Blanc). Nos termos do art. 1º da norma, os recursos são destinados a custear ações a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo 6/2020, ou seja, até 31/12/2020.

132. Considerando que o valor inscrito em restos a pagar não processados se destinava ao estado de Rondônia, que o ente subnacional declarou que não tem mais interesse em receber os recursos e que o MTur declarou que providenciará o cancelamento dessa inscrição, entende-se dispensável a proposição de qualquer medida saneadora acerca dessa situação encontrada.

133. Até a data de conclusão desta instrução, 12/11/2021, o MTur ainda não havia cancelado o saldo inscrito em restos a pagar na ação 00S8.

3.5.3. Ministério da Saúde (MS)

134. O montante de restos a pagar inscritos, oriundos de dotações consignadas ao Ministério da Saúde por créditos extraordinários editados em 2020 para enfrentamento da pandemia, foi de R\$ 2.684,0 milhões, dos quais R\$ 923,1 milhões processados e R\$ 1.760,9 milhões não processados.

Tabela 5: Execução orçamentária de dotações autorizadas por créditos extraordinários em 2020 no Ministério da Saúde

Ação Orçamentária	Dotação Autorizada	Empenhado	R\$ milhares		Total de Restos a Pagar inscritos (processados e não processados) (c) = (a) + (b)
			Restos a Pagar Processados inscritos (a)	Restos a Pagar Não Processados inscritos (b)	
20TP - Ativos Cíveis da União	320.112,7	320.112,7	96,5	302.221,2	302.317,7
212B - Benefícios Obrigatórios aos Servidores Cíveis, Empregados,	18.147,9	18.147,9		17.141,1	17.141,1
212H - Manutenção de Contrato de Gestão com Organizações Soc	20.000,0	20.000,0		10.924,0	10.924,0
21C0 - Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública	63.742.543,0	41.757.283,6	923.004,1	1.430.606,7	2.353.610,8
Total	64.100.803,6	42.115.544,2	923.100,6	1.760.893,0	2.683.993,6

Fonte: Tesouro Gerencial (consulta realizada em 3/2/2021).

3.5.3.1. Ações 20TP - Ativos Cíveis da União e 212B - Benefícios Obrigatórios aos Servidores Cíveis, Empregados, Militares e seus Dependentes

Justificativa do MS para a inscrição de restos a pagar nas Ações 20TP e 212B

135. Em diligência encaminhada ao MS, esta equipe questionou o órgão sobre as razões de fato e de direito para a inscrição de restos a pagar nas Ações 20TP - Ativos Cíveis da União e 212B - Benefícios Obrigatórios aos Servidores Cíveis, Empregados, Militares e seus Dependentes.

136. Como observado pela equipe do TCU, o crédito extraordinário foi aprovado pela MP 970, de 25/5/2020, e imediatamente empenhado. Contudo, verificou-se baixa execução (liquidação e pagamento) entre os meses de junho e dezembro, fazendo com que cerca de 94% dos empenhos fossem inscritos em restos a pagar não processados.

137. Por meio da Nota Técnica 3/2021-SPO/SE/MS (peça 88, p. 6), o Ministério informou que as dotações das Ações 20TP e 212B consideravam despesas projetadas com folha de pagamentos de contratos temporários da União no exercício de 2020. Todavia, foram liquidadas e pagas apenas as despesas efetivamente realizadas relativas ao exercício de 2020.

138. O Ministério informou também que os montantes não liquidados foram inscritos em restos a pagar pela unidade gestora que, questionada, informou que o saldo não utilizado dos restos a pagar não processados nas ações 20TP e 212B já foi cancelado. Ademais, argumentou que as despesas com a folha de pagamentos referentes ao exercício de 2021 serão financiadas pela Lei Orçamentária para 2021.

Análise da resposta do MS

139. Considerando que o cancelamento dos valores inscritos em restos a pagar das Ações 20TP e 212B acabou por ocasionar a perda do objeto da presente análise, em atenção ao princípio da economia processual, a análise de conformidade, no presente caso, não será realizada.

3.5.3.2. Ação 21C0 - Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública

140. Como colocado anteriormente, o MS inscreveu R\$ 2.353,6 milhões em restos a pagar, sendo R\$ 923,0 milhões em processados e R\$ 1.430,6 milhão em não processados.

141. Foi requisitada ao MS a cópia de vinte processos administrativos de contratações realizadas pela Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz (Unidade Orçamentária 36201) e pelo Fundo Nacional de Saúde - FNS (Unidade Orçamentária 36901). Além disso, foi solicitado que o Ministério apresentasse evidências de que as despesas inscritas em restos a pagar não processados atendem ao princípio da anualidade orçamentária e ao regime da competência da despesa pública.

i. Fundação Oswaldo Cruz

142. Em resposta, o MS disponibilizou a documentação solicitada, de onde é possível extrair as seguintes informações:

- a) os empenhos foram realizados para aquisição de insumos ou contratação de serviços relacionados à produção da vacina e testes de Covid-19;
- b) os empenhos e os contratos foram emitidos e assinados ainda em 2020; e

c) a nota de empenho 2020NE804206 foi emitida com o objetivo de executar despesa de contratação de serviços especializados de engenharia para execução de *retrofit* da subestação ETG-24 no novo prédio do Laboratório Físico-Químico que será construído para realização de controle de qualidade das vacinas produzidas contra a Covid-19.

143. Após análise da documentação apresentada pelo MS em relação às despesas executadas pela Fiocruz, não foram encontradas evidências de que as dotações de créditos extraordinários de Covid-19 tenham sido aplicadas em despesas sem nexo de causalidade com o enfrentamento da pandemia de Covid-19 ou seus efeitos econômicos e sociais.

144. Da mesma forma que o INSS, a Fiocruz utilizou dotações de créditos extraordinários de Covid-19 para executar despesa de contratação de serviços especializados de engenharia para execução de *retrofit* no sistema de ar-condicionado. Contudo, diferentemente do INSS, a despesa foi executada no âmbito da construção do novo prédio do Laboratório Físico-Químico que servirá para realização de controle de qualidade das vacinas produzidas contra a Covid-19. Portanto, no caso da Fiocruz, a despesa possui nexo de causalidade com o enfrentamento da pandemia de Covid-19.

145. Além disso, haja vista que os empenhos e os contratos foram emitidos ainda em 2020 e a despesa ainda estava em execução ao final do exercício financeiro, não foram verificadas irregularidades na inscrição dos restos a pagar.

146. Por fim, também não foram encontradas evidências de que a execução da despesa estivesse em desacordo com as regras do Teto de Gastos, haja vista que são despesas relacionadas ao enfrentamento da pandemia e foram custeadas com crédito extraordinário.

ii. Fundo Nacional de Saúde

147. Em resposta ao TCU, o Ministério da Saúde encaminhou cópia dos processos administrativos das notas de empenho inscritas em restos a pagar que foram selecionadas para verificação.

148. Conforme documentação encaminhada pelo Ministério, as notas de empenho de número NE877562, NE877563, NE877572, NE877587, NE877580, NE877575 e NE877579 foram destinadas à transferência de recursos federais do FNS para os fundos estaduais e municipais de saúde visando ao enfrentamento da pandemia.

149. Esses valores transferidos foram aprovados por meio de medidas provisórias de créditos extraordinários (MPs 969/2020, 967/2020 e 976/2020) e tiveram o processo de rateio definido pela Portaria GM/MS 3.896, de 30/12/2020. Após a definição do critério de rateio, as despesas foram empenhadas em 31/12/2020 e pagas nos dias 8 e 13/1/2021. No caso da saúde, os repasses fundo a fundo seguem regras específicas definidas pela Lei Complementar 141/2012 e pelo art. 35 da Lei 8.080/1990.

150. A nota de empenho de número NE877703 foi destinada ao custeio de medidas de capacitação de profissionais que atuam nos serviços de saúde que estejam ligados direta ou indiretamente a ações de imunização dos municípios tendo por finalidade a qualificação da assistência, em especial, como parte da estratégia de imunização do MS para enfrentamento da Covid-19.

151. Já a NE000432 teve o objetivo de custear despesas com o pagamento de bolsas e encargos ao 'Programa Mais Médicos Brasil' e ao 'Programa Nacional de Apoio a Formação de Médicos Especialistas em Áreas Estratégicas'.

152. Por fim, a NE800536 custeou a operacionalização do serviço de atendimento pré-clínico para atendimento remoto à excepcionalidade da pandemia do coronavírus via telefone, realizada a partir de central operada por profissionais de saúde. Contudo, após a rescisão unilateral do contrato por parte do MS, a inscrição dos restos a pagar da NE800536 foi cancelada em 19/2/2021.

153. No que concerne ao nexo de causalidade entre a despesa de transferência executada e as medidas de enfrentamento da pandemia de Covid-19 e seus efeitos econômicos e sociais, não foram encontradas irregularidades nas notas de empenho analisadas.

154. Especificamente sobre a NE000432, que custeou programas que já existiam antes da

pandemia, a equipe questionou o MS sobre as razões que motivaram o direcionamento dos recursos de enfrentamento da pandemia para os referidos programas. Em resposta, o MS argumentou que, apesar de os programas já existirem anteriormente, houve a necessidade de adaptá-los e ampliá-los para atender as novas necessidades do país (peça 155).

155. Como exemplo, o MS citou o ‘Programa Nacional de Apoio a Formação de Médicos Especialistas em Áreas Estratégicas’, que trata da concessão de bolsas para residência médica. Nesse caso, foi instituída bonificação no valor mensal de R\$ 667,00 pela ‘Ação Estratégica O Brasil Conta Comigo - Residentes na área de Saúde’, voltada aos profissionais de saúde que estejam cursando programas de residência médica e residência em área profissional da saúde, com os seguintes objetivos: i - ampliar a cobertura na assistência aos usuários do SUS em todos os níveis de atenção, especialmente no enfrentamento da emergência de saúde pública em decorrência da infecção humana pelo coronavírus (Covid-19); e ii - reduzir o tempo de espera nos atendimentos de usuários do SUS com condições de alto risco em unidades de pronto atendimento e emergências hospitalares nos casos de infecção humana pelo coronavírus (Covid-19), conforme a Portaria GM/MS 580, de 27/3/2020, publicada no DOU em 30/3/2020.

156. No que concerne à regularidade da inscrição dos restos a pagar, também não foram encontradas evidências de que as despesas inscritas não obedecem ao princípio da anualidade, principalmente após o entendimento firmado pelo TCU no item 9.1.3 do Acórdão 3.225/2020/TCU-Plenário.

3.5.4. Ministério da Cidadania (MC)

157. Levantou-se que o Ministério da Cidadania inscreveu cerca de R\$ 2,76 bilhões em RP de créditos extraordinários destinado ao combate à Covid-19, conforme a tabela seguinte.

Tabela 6: Execução orçamentária de dotações autorizadas por créditos extraordinários em 2020 no Ministério da Cidadania

R\$ 1,00

AÇÃO ORÇAMENTÁRIA	DOTAÇÃO AUTORIZA DA	EMEPENHA DO	RPP	RPNP	TOTAL
00S4 AUXÍLIO EMERGENCIAL DE PROTEÇÃO SOCIAL A PESSOAS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE DEVIDO À PANDEMIA DA COVID-19	254.240.000,0	231.181.088,0	79.800,0	1.275.277,9	1.275.357,7
00SF AUXÍLIO EMERGENCIAL RESIDUAL PARA ENFRENTAMENTO DA EMERGÊNCIA DE SAÚDE PÚBLICA DE IMPORTÂNCIA INTERNACIONAL DECORRENTE DO CORONAVÍRUS (COVID-19)	67.600.886,2	64.051.771,3	29.400,0	1.012.038,2	1.012.067,6
21C0 ENFRENTAMENTO DA EMERGÊNCIA DE SAÚDE PÚBLICA DE IMPORTÂNCIA	3.428.888,4	3.283.386,2	63.718,3	411.148,5	474.866,8

INTERNACIONAL DECORRENTE DO CORONAVIRUS					
TOTAL	325.269.774,6	298.516.245,5	63.827,5	2.698.464.540,3	2.762.292.040,4

Fonte: Tesouro Gerencial.

158. Indagou-se sobre razões de fato e de direito para a inscrição nas ações 00S4 e 00SF, considerando que os aludidos auxílios eram devidos até 31/12/2020, consoante a Lei 13.982/2020 e os Decretos 10.316/2020 e 10.488/2020. Solicitou-se, ainda, que fosse evidenciado que as despesas inscritas em Restos a Pagar não Processados (RPNP) atendem ao princípio da anualidade orçamentária e ao regime de competência da despesa pública, bem como demonstrado que as despesas inscritas serão empregadas no combate à pandemia e seus efeitos econômicos e, sobretudo, sociais.

159. Especificamente sobre a Ação 21C0, selecionaram-se as notas de empenho constantes da tabela seguinte, solicitando-se a apresentação dos correspondentes processos administrativos - Sistema Eletrônico de Informações (SEI).

Tabela 7: Notas de empenho referentes à Ação 21C0 - Ministério da Cidadania

R\$ 1,00

Nota de Empenho	Quantia
550008000012020NE000021	146.164.302,62
550013000012020NE800032	23.948.440,34
550013000012020NE800033	23.720.886,05
550013000012020NE800031	16.047.741,72
550008000012020NE800026	7.967.263,67
135167222112020NE000036	5.488.554,19
135167222112020NE000054	5.000.665,09
135167222112020NE000050	4.367.916,65
135402222112020NE000207	4.176.550,51
135210222112020NE000048	3.616.458,32
135167222112020NE000037	3.550.892,44
135210222112020NE000051	3.413.628,99
135167222112020NE000043	3.283.887,70
135167222112020NE000051	3.186.363,61
330013000012020NE800050	2.734.874,78

Fonte: Tesouro Gerencial.

3.5.4.1. Ações 00S4 e 00SF - Auxílio emergencial de proteção social a pessoas em situação de vulnerabilidade e Ação 21C0 - Enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional

Justificativas do MC para inscrição de restos a pagar nas Ações 00S4, 00SF e 21C0

160. A Subsecretaria de Orçamento, Planejamento e Governança entende, com base nas informações prestadas pelas áreas responsáveis pela execução dos recursos (peças 38, 41, 42, 43 e 44), que os valores inscritos em RP foram autorizados pelos ordenadores das despesas e atendem aos princípios legais e às normas específicas para enfrentamento à Covid-19, bem assim que decorrem de demandas de 2020, mas que entraves técnicos ou falta de tempo impossibilitaram a execução no mesmo exercício, de forma que atendem o art. 2º do Decreto 10.579/2020 (peça 46).

161. Informou-se que as despesas inscritas em RP nas ações 00S4 e 00SF destinam-se à cobertura de despesas relacionadas aos pagamentos dos benefícios, da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev), que cuida da gestão dos sistemas e processamento das solicitações de benefícios, e da Caixa Econômica Federal, responsável pela realização dos 'pagamentos aos beneficiários finais, decorrentes de pagamentos derivados de contestações, reprocessamentos e decisões judiciais, cujos fatos geradores ainda ocorreram durante o ano de 2020'. Afirma-se que

foram realizadas ‘projeções criteriosas a partir da análise de dados, os quais tem como fato gerador solicitações dos beneficiários para recebimento do Auxílio Emergencial de Proteção Social e Auxílio Emergencial Residual, até dia 31/12/2020, mas que terão os processos finalizados apenas em 2021’ (peça 39).

162. No que diz respeito à Ação 21C0, informa-se que os ajustes e demais atos foram celebrados e assinados em 2020, garantindo-se os recursos para cobertura integral dos instrumentos pactuados, e que entregas parciais ocorreram ao longo do exercício, porém restaram, excepcionalmente, obrigações a serem pagas até 31/12/2021, com amparo no Decreto 10.579/2020. Afirmou-se, então, que as despesas inscritas em RP provêm de processos devidamente instruídos, analisados e justificados pelas áreas técnicas responsáveis pela execução dos recursos, considerando-se estritamente a origem e a finalidade a que se destinam, o que evidenciaria que os recursos serão utilizados integralmente nas ações de mitigação dos efeitos da pandemia nas populações mais vulneráveis.

163. A Secretaria Nacional de Inclusão Social e Produtiva, por meio de sua Coordenação-Geral de Execução Orçamentária, registra, com base nas tabelas seguintes, que por meio dos créditos abertos via medida provisória foram empenhados R\$ 757,7 milhões na Ação 21C0 (peça 44).

Tabela 8: Execução orçamentária por meio da Ação 21C0 - Ministério da Cidadania

R\$ 1,00

AÇÃO - 21C0 - Enfrentamento de Emergência CORONAVIRUS		Empenhado	Liquidado	Pago
PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS - PAA MP nº 957, de 24/04/2020	PAA - CONAB	215.956.129	201.528.378	166.416.186
	PAA - TERMO DE ADESÃO	165.783.000	19.618.697	19.618.697
	PAA-LEITE	113.847.475	105.880.211	105.880.211
IMPLEMENTAÇÃO DE SISTEMAS DE CAPTAÇÃO E ARMAZENAMENTO DE ÁGUA MP Nº 1.001, de 15/09/2020		69.202.775		
DISTRIBUIÇÃO DE CESTAS BÁSICAS A GRUPOS POPULACIONAIS ESPECÍFICOS MP nº 1.008, de 26/10/2020		192.944.040	423.218	416.381
TOTAL		757.733.419	327.450.504	292.331.475

R\$ mil

INSTURMENTO	Nº PROCESSO	PARCEIRO	Nº EMPENHO	VALOR
PAA - TERMO DE ADESÃO	71000.035047/2020-94 71000.027792/2020-60	Execução direta	550008.00001.2020NE000021	146.164,3
PAA-LEITE - TERMO DE CONVÊNIO	71000.116570/2013-91	ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE	550008.00001.2020NE800026	7.967,3
TED 08/2020 - DISTRIBUIÇÃO DE CESTAS	71000.054345/2020-83	CONAB	135167.22211.2020NE000036	5.488,6
			135167.22211.2020NE000054	5.000,7
			135167.22211.2020NE000050	4.367,9
			135167.22211.2020NE000037	3.550,9
			135167.22211.2020NE000043	3.283,9
			135167.22211.2020NE000051	3.186,4
			135402.22211.2020NE000207	4.176,6
			135210.22211.2020NE000048	3.616,5
CONTRATO DE REPASSE IMPLEMENTAÇÃO DE SISTEMA DE CAPTAÇÃO E ARMAZENAMENTO DE ÁGUA	71000.062541/2020-21	ESTADO DO PARÁ	550013.00001.2020NE800032	23.948,4
	71000.062011/2020-83	ESTADO DA AMAZONAS	550013.00001.2020NE800033	23.720,8
	71000.061963/2020-80	ESTADO DO ACRE	550013.00001.2020NE800031	16.047,7
	71000.054513/2020-31	CAIXA (tarifa do CPS)	330013.00001.2020NE800050	2.734,9
	71000.021244/2018-10			

Fonte: Despacho 13/2021/SEDS/SEISP/CGEO (peça 44).

164. Com relação ao ‘Programa de Aquisição de Alimentos - PAA’, informa-se que a execução orçamentária foi iniciada nos termos do art. 68, § 5º, inciso II, do Decreto 93.872/1986 e suas alterações, e que a parcela não executada foi inscrita em RPNP. Quanto à ‘Aquisição e Distribuição de Alimentos - ADA’ e à ‘Implementação de Sistemas de Captação e Armazenamento de Água’, as execuções ocorrerão no exercício de 2021, com amparo na excepcionalidade estabelecida no art. 2º, § 1º, do Decreto 10.579/2020.

165. Ressalta-se que a celebração dos contratos de repasse para ‘Implementação de Sistemas de Captação e Armazenamento de Água’ ocorreu no final do exercício de 2020 devido às seguintes dificuldades enfrentadas ao longo dos três meses que precederam a formalização dos instrumentos, envolvendo sobretudo técnicos do MC, dos estados e da Caixa: i) complexidades relativas à especificação da demanda por água em escolas rurais da região Norte; ii) complexidades relativas à definição dos sistemas de captação e armazenamento de água como obras de engenharia ou não, tendo-se ao final concluído pela primeira hipótese; e iii) definição da via de ajuste adequada para operacionalização de transferência voluntária e construção de um modelo de governança funcional.

166. Entende-se que o PAA garante ‘renda aos pequenos agricultores familiares que estão com os canais de comercialização restritos por conta das ações de isolamento social, que perduram no ano de 2021, bem como a distribuição dos alimentos às entidades da rede socioassistenciais que vem tendo um aumento da demanda para fornecimento de cestas e refeições a famílias em situação de insegurança alimentar’. No caso das cestas de alimentos, serão agraciados povos e comunidades tradicionais ao menos no 1º quadrimestre de 2021, em atendimento a ações civis públicas e ações judiciais, evitando-se ‘o deslocamento dessas populações aos centros urbanos para aquisição de alimentos, com aumento do risco de contaminação por Covid-19’.

167. Por fim, quanto à ‘Implementação de Sistemas de Captação e Armazenamento de Água’, destaca-se que as atividades relacionadas à política pública de educação são afetadas, uma vez que (peça 44, p. 3):

‘as medidas de isolamento social inviabilizaram a normal realização de aulas e demais atividades pedagógicas no espaço escolar. Assim, com o intuito de promover o atendimento a escolas rurais atingidas pela seca ou falta regular de água, uma vez que existe situação de déficit de acesso a fontes de água apropriadas ao consumo humano nos estados das regiões Norte, conforme estimativa baseada no Censo Escolar 2019, divulgado pelo Ministério da Educação, os recursos oriundos da Medida Provisória 1.001/2020 estão sendo empregados com vistas a, diante do contexto de desafios impostos pela pandemia, proporcionar um ambiente seguro às aulas.’

Análise da resposta do MC (Ações 00S4 e 00SF)

168. A relação de causalidade das medidas é amplamente reconhecida. O Auxílio Emergencial, inicialmente correspondente a três parcelas mensais de R\$ 600,00, foi instituído por meio do art. 2º da Lei 13.982/2020 como medida excepcional de proteção social a ser adotada durante o período de enfrentamento da situação emergencial causada pela Covid-19, para atender os trabalhadores que cumpram os requisitos a seguir reproduzidos.

‘I - seja maior de 18 (dezoito) anos de idade, salvo no caso de mães adolescentes;

II - não tenha emprego formal ativo;

III - não seja titular de benefício previdenciário ou assistencial ou beneficiário do seguro-desemprego ou de programa de transferência de renda federal, ressalvado, nos termos dos §§ 1º e 2º, o Bolsa Família;

IV - cuja renda familiar mensal per capita seja de até 1/2 (meio) salário-mínimo ou a renda familiar mensal total seja de até 3 (três) salários mínimos;

V - que, no ano de 2018, não tenha recebido rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70 (vinte e oito mil, quinhentos e cinquenta e nove reais e setenta centavos); e

VI - que exerça atividade na condição de: a) microempreendedor individual (MEI); b) contribuinte individual do Regime Geral de Previdência Social que contribua na forma do caput ou do inciso I do § 2º do art. 21 da Lei 8.212, de 24 de julho de 1991 ; ou c) trabalhador informal, seja empregado, autônomo ou desempregado, de qualquer natureza, inclusive o intermitente inativo, inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) até 20 de março de 2020, ou que, nos termos de autodeclaração, cumpra o requisito do inciso IV.’

169. A Ação 00SF deriva da Medida Provisória 999, de 2/9/2020, que abriu crédito extraordinário no valor de R\$ 67,6 bilhões exclusivamente em favor do Ministério da Cidadania, e se insere no

contexto da edição da Medida Provisória 1.000, de 2/9/2020, que instituiu o auxílio emergencial residual decorrente da Covid-19.

170. Consoante a Exposição de Motivos EM 00345/2020 ME, de 2/9/2020, a medida visava garantir recursos necessários ao pagamento mensal de R\$ 300,00 até o dia 31/12/2020 a título de 'Auxílio Emergencial Residual para Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus (Covid-19)', protegendo as famílias mais vulneráveis que necessitam cumprir isolamento social e, por isso, são atingidas pela interrupção de suas atividades econômicas.

171. Trata-se da necessidade de complementação dos recursos oriundos dos créditos extraordinários para pagamento do Auxílio Emergencial previsto no art. 2º da Lei 13.982, de 2/4/2020, abertos ao longo do exercício de 2020 por meio das Medidas Provisórias 937, de 2/4/2020 (R\$ 98,2 bilhões), 956, de 24/4/2020 (R\$ 25,7 bilhões), 970, de 25/5/2020 (R\$ 28,7 bilhões), e 988, de 30/6/2020 (R\$ 101,6 bilhões). Os sistemáticos acréscimos foram causados porque foi subestimada a quantidade de beneficiários, em especial dos trabalhadores informais, bem assim devido ao elevado patamar de disseminação da Covid-19 e à persistência dos efeitos negativos sobre a atividade econômica. Afirmou-se, ainda, que o Auxílio Emergencial Residual incorporou melhorias no processo de concessão, que passaram pelo saneamento de imperfeições apontadas pelos órgãos de controle, em especial as relacionadas às recomendações deste Tribunal (TC 016.827/2020-1, de relatoria do ministro Bruno Dantas).

172. A Nota Técnica 16/2020, de 30/12/2020, da Secretaria Nacional do Cadastro Único, estimou as necessidades orçamentárias relativas ao Auxílio Emergencial (AE) e Auxílio Emergencial Residual (AER) para eventual inscrição em 2020 de restos a pagar, considerando, ainda, as despesas relacionadas aos contratos com a Dataprev, de gestão dos sistemas e processamento das solicitações de benefícios, e com a Caixa Econômica Federal, para realização dos pagamentos aos beneficiários finais. As estimativas foram divididas em três blocos: i) Despesas de contratos; ii) Despesas de pagamentos derivados de contestações e reprocessamentos; iii) Despesas de pagamentos derivados de decisões judiciais (peça 170).

173. Os contratos relativos à operacionalização são os listados a seguir. As necessidades orçamentárias para execução ao longo do ano de 2021 relacionadas aos contratos com a Dataprev correspondem aos montantes previstos nos termos do ajuste. Os contratos com a Caixa têm o término da vigência previsto para os dias 15/9/2021 (Contrato 39/2020) e 15/7/2021 (Contrato 26/2020) e as necessidades foram identificadas por meio das faturas de 2020 ainda em aberto e de estimativas de gastos para os períodos restantes de vigência.

- a) Contrato Administrativo 12/2020 (SEI 71000.022387/2020-55) - Dataprev (processamentos AE);
- b) Contrato Administrativo 38/2020 (SEI 71000.048791/2020-59) - Dataprev (processamento AER);
- c) Contrato Administrativo 21/2020 (SEI 71000.034996/2020-57) - Dataprev (serviços de operacionalização das consultas e contestações do cidadão e demandas judiciais);
- d) Contrato Administrativo 26/2020 (SEI 71000.038828/2020-31) - Caixa (pagamentos AE); e
- e) Contrato Administrativo 39/2020 (SEI 71000.048014/2020-12) - Caixa (pagamentos AER).

174. As 'Despesas de pagamentos derivados de contestações e reprocessamentos' são relativas aos pagamentos para 2021 de benefícios do AE e do AER oriundos de contestações e reprocessamentos, incluídas as necessidades de pagamentos dos contratos de operacionalização dos benefícios realizados com a Dataprev e com a Caixa. As estimativas foram realizadas, conforme esclarecido, para as seguintes categorias: i) Contestações Administrativas, ii) Contestações Extrajudiciais, iii) Reprocessamentos (Conselho Nacional de Justiça), iv) Reprocessamentos (Defensoria Pública da União), v) Reprocessamentos Residentes no Exterior, vi) Reprocessamentos (complementos parcelas judiciais) - peça 170, p. 2:

3.8. As contestações administrativas são aquelas disponibilizadas aos cidadãos através do sistema

informático criado para o Auxílio Emergencial e Auxílio Emergencial Residual, acessível a todos aqueles que solicitam o benefício. As estimativas apresentadas neste ponto dizem respeito a contestações apresentadas em dezembro de 2020, que somente poderão ser processadas em janeiro de 2021.

3.9. As contestações extrajudiciais dizem respeito a contestações feitas pelos cidadãos junto à Defensoria Pública da União, e tramitadas através de sistema próprio criado pelo Ministério da Cidadania em parceria com a Dataprev. Este sistema é acessível pelos Defensores Públicos da União, que analisam argumentações e comprovações apresentadas pelos cidadãos e cadastram suas análises no sistema.

3.10. Os reprocessamentos CNJ dizem respeito a reprocessamentos específicos acordados com o CNJ, a partir de lista de cidadãos que possuem processos judiciais já iniciados. Em muitos dos casos, o reprocessamento destes casos, em bases mais atualizadas, já corrige eventuais falhas do processo que gerou as demandas judiciais. Este tipo de reprocessamento já foi realizado e estima-se a realização de outros processos semelhantes. Com destaque para a redução da carga de trabalho de tramitação das ações judiciais que possam ser resolvidas por perda de objeto nestes exercícios de reprocessamento.

3.11. De forma semelhante, estão colocadas estimativas para reprocessamentos DPU. Também reprocessamentos específicos de casos que se encontram em análise no âmbito da DPU. Exercício também realizado no passado e com previsão para novas realizações ao longo de 2021. Também com destaque para a redução da carga de trabalho dos Defensores Públicos da União em seus trabalhos de análises dos casos e formalização das contestações extrajudiciais.

3.12. O reprocessamento de Residentes no Exterior é resultado de recente atualização de base de dados sobre os movimentos de entrada e saída do país, e de residência no exterior de solicitantes do Auxílio Emergencial. A atualização das bases e reprocessamento desse critério também foi resultado de reavaliação de medidas a partir dos subsídios trazidos na Ação Civil Pública (AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL (65) - DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO - PROCESSO: 1005861-91.2020.4.01.4200 / Processo SEI: 71000.028114/2020-14). Dado que as bases atualizadas foram recebidas apenas em dezembro de 2020, está previsto um reprocessamento específico desse grupo de solicitantes que tenha tido seus benefícios não deferidos pelos processamentos anteriores tendo por único motivo a residência no exterior. Esse reprocessamento somente poderá ser realizado em janeiro de 2021.

3.13. O reprocessamento de complemento de parcelas judiciais é um procedimento necessário e previsto que poderá ensejar o pagamento de parcelas do AER para elegíveis do AE em processos judiciais. O processamento prevê análise de elegibilidade para recebimento de parcelas do AER, conforme determinação judicial que concedeu o pagamento das parcelas do AE e solicitou o processamento para o AER. Esse processamento ainda requer ajustes técnicos e operacionais e somente poderá ser realizado em 2021.

175. Enfim, as 'Despesas de pagamentos derivados de decisões Judiciais' são estimativas relacionadas às decisões judiciais para pagamento de parcelas do AE e do AER ao longo do ano de 2021. Reproduz-se a seguir o conjunto das estimativas finais - após correções -, conforme o Ofício 219-2020-SE-Secad-MCSEI-MC, de 31/12/2020, e a Nota Técnica 01/2021/Secad/SE/MC, de 4/1/2021. O montante a ser inscrito foi estimado em R\$ 2.296,3 milhões (peças 171 e 172).

Estimativa preliminar de Restos a Pagar - Orçamento 2020 para 2021

Posição em 31 de dezembro de 2020

Contratos de Operacionalização - AE e AER - Extracad, CadÚnico (PBF e não PBF)

Contratos	Contratado		Valor Total
Contrato 12/2020	Dataprev	R\$	5.718.613,85
Contrato 21/2020	Dataprev	R\$	5.556.659,68
Contrato 38/2020	Dataprev	R\$	5.249.350,52
Contrato 26/2020 - CEF - AE	CEF	R\$	55.773.280,08
Contrato 39/2020 - CEF - AER	CEF	R\$	298.791.316,88
Total Contratos			R\$ 371.089.221,01

Valores de benefícios - AE e AER - Extracad, CadÚnico (PBF e não PBF)

Contestações / Reprocessamentos		
Auxílio Emergencial (AE)	R\$	1.212.200.000,00
Extracad	R\$	900.000.000,00
CadÚnico (PBF)	R\$	87.200.000,00
CadÚnico (não PBF)	R\$	225.000.000,00
Auxílio Emergencial Residual (AER)	R\$	335.000.000,00
Extracad	R\$	239.000.000,00
CadÚnico (PBF)	R\$	36.000.000,00
CadÚnico (não PBF)	R\$	60.000.000,00
Judicialização		
Judicialização (AE + AER)	R\$	378.000.000,00
Auxílio Emergencial (AE)	R\$	283.100.000,00
Auxílio Emergencial Residual (AER)	R\$	94.900.000,00
Total benefícios	R\$	1.925.200.000,00
Total Geral (Contratos + Benefícios)	R\$	2.296.289.221,01

Fonte: Nota Técnica 01/2021/Secad/SE/MC, de 4/1/2021 (peça 172).

176. Observa-se que as inscrições foram realizadas de forma regular, atendendo ao item 9.1.3 do Acórdão 3.225/2020-TCU-Plenário. Além da efetiva realização das projeções, mediante análise contratual e de dados, um aspecto determinante, destacado pelo Ministério da Cidadania, é que os empenhos se referem a futuros pagamentos derivados de contestações, reprocessamentos e decisões judiciais cujos fatos geradores ocorreram no exercício de 2020. Por fim, a análise sobre um aparente excesso do volume inscrito, em vista da materialidade envolvida, indica que tal não procede. Verifica-se que os montantes inscritos em RPNP - desconsiderou-se na análise os RPP, uma vez que já foi reconhecido o direito do credor -, embora elevados em termos absolutos, são relativamente baixos quando comparados aos montantes empenhados em 2020.

177. Foram empenhados R\$ 231,2 bilhões na Ação 00S4 (AE) e R\$ 64,1 bilhões na Ação 00SF (AER), e inscritos, respectivamente, R\$ 1,3 bilhão e R\$ 1,0 bilhão, ou seja, os RPNP representam apenas 0,6% e 1,6% do montante empenhado em 2020, ou 0,8% do consolidado. A título de comparação, a média global simples dos RPNP/DE (Despesas Empenhadas) dos exercícios do período 2015/2019 foi de 6,0%; em 2019 os RPNP representaram 4,3% do montante empenhado. Verifica-se, então, que, em termos relativos, o volume inscrito foi bastante aquém da média global de inscrições de qualquer dos anos anteriores (TC 006.718/2020-5, peça 43, p. 49 - Relatório base para o Acórdão 130/2021-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Raimundo Carreiro).

Análise da resposta do MC (Ação 21C0)
i. Implementação de sistemas de captação e armazenamento de água

178. O Programa 5033 - Segurança Alimentar e Nutricional, constante do Plano Plurianual - PPA 2020-2023 (Lei 13.971/2019), insere-se no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - Sisan (Lei 11.346/2006). Verifica-se que consta da LOA 2020 (Lei 13.978/2020), dentre as ações do Programa 5033, a Ação 8948 - Apoio a Tecnologias Sociais de Acesso à Água para Consumo Humano e Produção de Alimentos na Zona Rural, para a qual foi fixada dotação de R\$ 129,3 milhões, cujo produto é a 'Tecnologia implantada', que comumente envolve, entre outros produtos, a construção de cisternas em escolas. Deste montante, R\$ 60,7 milhões foram direcionados para a execução de abrangência em nível nacional (Localização), R\$ 23,4 milhões para 'Outras Despesas Correntes' e R\$ 37,3 milhões para 'Investimentos', direcionados para a

instalação de 24 mil unidades (produto) - não há especificação.

179. No caso sob análise, as notas de empenho 2020NE800031, 2020NE800032 e 2020NE800033 se referem a obras de implantação de ‘Cisterna Escolar de 10 mil litros’ mediante contrato de repasse (CR) celebrado com os estados do Acre (CR 908549/2020), Pará (CR 908558/2020) e Amazonas (CR 908578/2020), conforme exemplifica o orçamento de referência relativo ao CR 908558/2020 firmado com a Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho, Emprego e Renda - Seaster do Governo do Estado do Pará, no montante de R\$ 23.972.412,75; R\$ 23.948.440,34 a cargo do concedente e R\$ 23.972,41 a título de contrapartida. Prevê-se a execução, no prazo de dezoito meses - considerando o histórico de execução de projetos de natureza semelhante no âmbito do Programa Cisternas - de 825 sistemas de captação e armazenamento de água a serem implementados nas escolas rurais (peça 173).

Tabela 9: Orçamento de referência (CR 908558/2020) - Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho, Emprego e Renda - Seaster - Estado do Pará

R\$ 1,00

Item	Descrição	Valor Total
1.	Unidades de Captação, Descarte e Alimentação do Reservatório Inferior	3.868,39
2.	Estrutura de Suporte da Caixa d'Água que recebe Água da Chuva	2.180,20
3.	Unidade Filtrante - Filtro Geossintético	118,94
4.	Rede de Distribuição e Ponto de Uso da Água da Chuva	711,05
5.	Captação de Água do Módulo Complementar	2.862,88
6.	Estrutura de Suporte da Caixa d'Água que recebe Água do Módulo Complementar	7.114,05
7.	Unidade de Filtragem	276,12
8.	Instalação da Rede de Distribuição e Ponto de Uso do Módulo de Abastecimento de Água	1.051,08
9.	Mão de Obra	2.212,80
10.	Telhado	1.067,04
11.	Placa de Obra Padrão	1.753,20
12.	Serviços Preliminares	64,53
13.	BDI	5.777,19
	Custo Total da Obra	29.057,47

Fonte: Ministério da Cidadania - Sistema Eletrônico de Informações - Processo 71000.062541/2020-21 (SEI 9427362).

180. Observa-se, então, que o produto a ser executado via Ação 21C0 - Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus já estava contemplado na LOA 2020 na Ação 8948, e, considerando que se insere no âmbito do Sisan, trata-se de atuação de **caráter habitual**, que perpassou vários governos e continuará a ser objeto de ação estatal.

181. É indiscutível a relevância de ações da espécie e são abundantes os estudos que apontam deficiências na qualidade e na oferta de água tratada, a exemplo do que foi publicado pela *United Nations International Children's Emergency Fund* - Unicef (<https://www.unicef.org/brazil/media/9721/file/nota-tecnica-saneamento-higiene-na-resposta-a-covid-19.pdf>) a respeito da prevenção e controle da Covid-19, no qual são citados os estados da região Norte alcançados pela ação, conforme excerto a seguir reproduzido com poucas supressões.

182. Segundo estimativas do JMP, 39% das escolas no Brasil não dispõem de estruturas básicas para lavagem das mãos. Há grandes disparidades entre as diversas regiões do país, bem como entre escolas públicas e privadas, as quais têm mais que o dobro da cobertura das escolas públicas para esses serviços. Em termos regionais, por exemplo, apenas 19% das escolas públicas do estado do Amazonas têm acesso ao abastecimento de água, ao passo que a média nacional é de 68%. Em relação ao esgotamento sanitário, a situação é ainda mais crítica: em alguns estados do Norte, menos de 10% das escolas têm acesso a serviços públicos de esgotamento. No estado do Acre, por

exemplo, apenas 9% das escolas públicas têm acesso à rede pública de esgoto; no estado de Rondônia, 6%; e no estado do Amapá, apenas 5%. No que diz respeito ao atendimento de saúde, as informações disponíveis são bastante limitadas. Contudo, de acordo com o JMP, em 2017, 74,5% dos estabelecimentos de saúde (excluindo os hospitais) dispunham de serviços limitados de esgotamento sanitário e 1,3% não tinha acesso a nenhum serviço.

183. Por outro lado, verifica-se que a decisão de abertura de créditos extraordinários na Ação 21C0 em favor do Ministério da Cidadania no montante de R\$ 86.300.000,00 (fonte 144 - Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional), por meio da Medida Provisória 1.001, de 15/9/2020, em uma demonstração de reforço à política pública de combate à pandemia no tocante ao abastecimento de água, foi acompanhada, em novembro, de cancelamento de R\$ 120.362.512,00 da dotação fixada na LOA 2020 para a Ação 8948, por meio da Lei 14.077, de 11/11/2020, sendo que R\$ 59.913.514,00 correspondem a despesas primárias discricionárias (IRP 2) e R\$ 60.448.998,00 a despesas primárias oriundas de emendas de relator-geral do PLOA (IRP 9).

184. Não obstante formalmente regular, não se pode deixar de registrar que, idealmente, os estados do Norte poderiam ter sido atendidos já a partir de março com suplementação derivada de créditos orçamentários ordinários voltados ao mesmo objeto, ao invés de extraordinários, não fossem restrições de remanejamento de créditos oriundos de emendas parlamentares, especialmente porque essa política, a considerar o elevado saldo sem execução até setembro, envolve produtos que não são prontamente disponibilizados, embora pertinentes ao combate da doença pela via do saneamento. Tal investimento se daria se aprovado o PLN 3/2020, de 3/3/2020, que propunha alterar indicadores de resultado primário (IRP) de diversos créditos da LOA 2020 de IRP 9 (relator-geral) para IRP 2 (primária discricionária geral) - o presidente da República acabou por pedir a retirada da proposta. Saliente-se que a Lei 14.077, de 11/11/2020, deriva do PLN 30/2020, de 1º/10/2020, seria uma oportunidade de realização da abertura de crédito especial com fonte em anulação de subtítulos da Ação 8948, sem necessidade da abertura de créditos extraordinários.

185. Situações da espécie induzem que se reflita sobre restrições e de modo geral sobre a dinâmica do processo de planejamento e execução orçamentários, notadamente em vista da alegação de necessidade de abertura de créditos extraordinários. Idealmente, antes da abertura de créditos extraordinários, deve-se, em vista das novas prioridades, realizar o quanto antes ampla e transparente reprogramação intra e intersetorial - com enfoque sobre a possibilidade efetiva de realização dos objetos das ações - com amparo na autorização para a abertura de créditos suplementares constantes na Lei Orçamentária Anual, e, caso a medida se mostre insuficiente, a apresentação de projeto de lei de abertura de créditos suplementares ou especiais, notadamente porque o Congresso Nacional havia reconhecido o estado de calamidade pública por meio do Decreto Legislativo 6, de 20/3/2020, um momento político propício para a celeridade da aprovação. E já paralelamente a essas medidas, quando verificado nesse replanejamento o esgotamento das fontes para realocação, sob o risco de prejuízo a investimentos prioritários e ao funcionamento dos serviços públicos básicos, partir-se para abertura de créditos extraordinários visando à execução de ações que, de fato, estariam ampliando a atuação governamental em vista do quadro emergencial, e por isso amparadas em fontes de recursos oriundas de endividamento, sobretudo.

186. No que concerne à regularidade da inscrição em restos a pagar, verifica-se, em vista das Notas Técnicas 212, de 28/12/2020 (peça 179), 214, de 29/12/2020 (peça 173), e 211, de 28/12/2020 (peça 178), da Coordenação-Geral de Acesso à Água, vinculada à Secretaria Nacional de Inclusão Social e Produtiva, por meio das quais foram examinadas as propostas para celebração dos contratos de repasse, que em 31/12/2020 não havia sido iniciada a execução de qualquer das obras, de modo que, regularmente, os empenhos correspondentes deveriam ter sido anulados, mesmo que fossem relativos ao enfrentamento da calamidade pública nacional (art. 2º, inciso II, alínea 'b', do Decreto 10.579/2020), restando que a execução seja levada a efeito somente por meio de créditos orçamentários garantidos para o exercício seguinte, consoante os citados arts. 27, 30, § 1º, e 31, do Decreto 93.872/1986, c/c o art. 9º, parágrafo único, do Decreto 6.170/2007. Entretanto, excepcionalmente (art. 1º do Decreto 10.579/2020) não será aplicado o art. 27 do Decreto 93.872/1986 aos créditos relativos aos convênios (sentido amplo) de vigência plurianual, o que representa a possibilidade de empenho pelo montante estimado a ser executado no exercício de

2021, ou seja, poder-se-ia inscrever em RP até este montante, conforme também orientou o item 9.1.3.1 do Acórdão 3.225/2020-TCU-Plenário. Ademais, os créditos extraordinários foram autorizados nos últimos quatro meses de 2020, caso em que poderiam ser reabertos nos limites de seus saldos, incorporando-se ao orçamento do exercício financeiro de 2021.

187. Observa-se, contudo, que os empenhos examinados contemplam a execução integral dos contratos de repasse ainda nos exercícios de 2020 ou 2021, em nítida incongruência com cláusulas dos ajustes, e mesmo com a evolução verificada na execução da Ação 8948 em 2020, conforme exposto antes. Mediante consulta à Plataforma + Brasil (Siconv), verifica-se que no CR 908549/2020 a data de término da vigência é quatro anos e quatro meses posterior ao mês do último desembolso. Nos demais, havia previsão de desembolso integral para dezembro de 2020. Contudo, em consulta à Plataforma + Brasil, em 21/7/2021, constatou-se que os desembolsos não foram efetivados. Destaque-se que todos os contratos de repasse foram assinados sob condição suspensiva, fator também a denotar que é improvável que a efetiva execução do conjunto das obras ocorrerá na forma estabelecida.

Tabela 10: Cronogramas de execução dos Contratos de Repasse - Ação 21C0

R\$ 1,00

UF (CR)	Acre (908549/2020)	Pará (908558/2020)	Amazonas (908578/2020)
Dezembro/2020	-	23.948.440,34	23.720.886,05
Fevereiro/2021	3.209.550,00	-	-
Abril/2021	6.419.100,00	-	-
Agosto/2021	6.419.091,72	-	-
Vigência	31/12/2025	30/6/2022	30/12/2022

Fonte: Plataforma + Brasil (Siconv).

188. Diante disso, foi proposto, na instrução preliminar, determinar ao Ministério da Cidadania, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do RI/TCU e os arts. 2º, inciso I, e 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, em razão das incongruências constantes dos Planos de Aplicação relativos aos contratos de repasse 908549/2020, 908558/2020 e 908578/2020, aos quais se vinculam os empenhos 2020NE800031, 2020NE800032 e 2020NE800033, e em conformidade com o art. 1º do Decreto 10.579/2020, c/c o item 9.1.3 do Acórdão 3.225/2020-TCU-Plenário, realize revisões destes planos e dos integrantes dos demais contratos de repasse da espécie executados por meio da Ação 21C0 - Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública, mediante reestimativa da execução físico-financeira para os exercícios de 2021 e seguintes, promovendo-se a anulação parcial daqueles empenhos cujos montantes excedam as despesas estimadas a serem executadas no exercício de 2021, justificando-se a este Tribunal, no prazo de sessenta dias, os casos em que o levantamento implique manutenção integral do montante empenhado.

i.1. Análise dos comentários do gestor

189. Nos termos do art. 14, § 1º, da Resolução-TCU 315/2020, a Semag submeteu a instrução preliminar à apreciação da Secretaria-Executiva do Ministério da Cidadania para que apresentasse, no prazo de quinze dias e em caráter facultativo, seus comentários a respeito da supracitada proposta de determinação.

190. Por meio do Despacho 172/2021/SEDS/SEISP/Defisp/CGAAG, de 14/6/2021 (peça 196), o Departamento de Fomento à Inclusão Social e Produtiva Rural (Defisp) do Ministério da Cidadania informou que a estratégia de execução desenhada pelo Departamento tem como escopo permitir a correta aplicação dos recursos, da maneira mais tempestiva possível considerando as complexidades logísticas e especificidades da Região Norte.

191. O departamento informou ainda que tem trabalhado em conjunto com a mandatária da União no âmbito do Contrato de Prestação de Serviços 001/2018 na construção das Diretrizes Programáticas que, dentre outros aspectos, visa especificar à Caixa Econômica Federal (CEF) o modelo de governança e gestão pensado para a execução física e financeira dos recursos oriundos

da Medida Provisória 1.001/2020.

192. Desse modo, o Defisp avalia que, com a possibilidade da utilização do Marco Regulatório do Programa Cisternas no processo de execução dos Sistemas de Captação e Armazenamento de Água, será possível obter capilaridade e o efetivo alcance destas escolas públicas rurais, considerando que a maior parte das unidades se encontram isoladas dentro do território, em um prazo admissível e ainda dentro do exercício de 2021.

193. Como já exposto ao longo do relatório, o Acórdão 3.225/2020-TCU-Plenário permitiu, de forma temporária, apenas o empenho de despesas a serem executadas até 31/12/2021. Nos contratos analisados, verificou-se que os empenhos estão relacionados a valores a serem executados além de 2021, o que contraria o entendimento desta Corte de Contas e do Decreto 10.579/2020.

194. Contudo, considerando que o órgão está adotando providências para que a execução dos objetos dos contratos ocorra ainda em 2021, é razoável alterar a proposta da instrução preliminar, de forma a propor determinação ao Ministério da Cidadania, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do RI/TCU e os arts. 2º, inciso I, e 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que: i) em razão de os prazos de execução relativos aos contratos de repasse 908549/2020, 908558/2020 e 908578/2020, aos quais se vinculam os empenhos 2020NE800031, 2020NE800032 e 2020NE800033, excederem a data de 31/12/2021, realize a anulação da parte dos restos a pagar inscritos que não forem executados até 31/12/2021, em conformidade com o art. 1º do Decreto 10.579/2020, c/c o item 9.1.3 do Acórdão 3.225/2020-TCU-Plenário; ii) realize levantamento dos demais contratos da mesma espécie, executados por meio da Ação 21C0, e, havendo excesso no valor empenhado e inscrito em restos a pagar, que proceda à anulação dos valores não executados até 31/12/2021.

195. Ademais, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do RI/TCU e os arts. 2º, inciso I, e 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, propõe-se determinar ao Ministério da Cidadania que somente realize as liquidações e os pagamentos dos contratos de repasse custeados com recursos da Ação 21C0 quando todas as condicionantes da Portaria Interministerial 424/2016 forem atendidas.

ii. Distribuição de cestas básicas a grupos populacionais específicos

196. A Medida Provisória 1.008, de 26/10/2020, abriu crédito extraordinário em favor do Ministério da Cidadania no valor de R\$ 228 milhões para aplicação, via Ação 21C0 (fonte 144), no mesmo Programa 5033 - Segurança Alimentar e Nutricional, inserido no âmbito do Sisan. Verifica-se, conforme consta da Exposição de Motivos EM 00407/2020 ME, de 21/10/2020, a seguir sintetizada, e da análise do Processo 71000.054345/2020-83 aberto no Ministério da Cidadania, que a despesa tem relação direta com o combate à Covid-19.

i) a medida objetiva garantir o acesso a alimentos para povos indígenas, quilombolas, pescadores artesanais e extrativistas, vulneráveis socioeconomicamente;

ii) com a Covid-19, e o reconhecimento do estado de calamidade pública, esses grupos tiveram seus meios de sobrevivência ainda mais escassos, tornando-se premente a disponibilização de alimentos;

iii) Ministérios Públicos em diferentes Estados ajuízam Ações Civas Públicas que obrigam a União a realizar a entrega de cestas de alimentos a essas populações, muitas com decisões de força executória, sob risco de aplicação multa à União;

iv) estima-se (Cadastro Único) que 612.234 famílias necessitam de alimentos de forma emergencial e pelo período que vigorar o enfrentamento à COVID-19;

v) considerou-se o custo médio das cestas de alimentos de R\$ 124,00 a serem destruídas em três parcelas mensais, totalizando os R\$ 228 milhões;

vi) as demandas se intensificaram com a edição da Lei 14.021, de 7/7/2020, que dispõe, entre outras medidas, sobre proteção social para prevenção do contágio e da disseminação da Covid-19

nos territórios indígenas, e apoio às comunidades quilombolas, aos pescadores artesanais e aos demais povos e comunidades tradicionais para o enfrentamento à Covid-19, enquanto perdurar o estado de emergência decorrente da pandemia;

vii) a urgência decorre da necessidade de imediata disponibilização de recursos para a aquisição e distribuição de alimentos, o risco de pagamento de multas diárias pela União, a necessidade de pronta atuação ante o quadro de rápida propagação da doença, de forma a garantir a sobrevivência humana;

viii) a relevância se deve ‘à situação de pandemia que impõe alto risco à saúde pública, dado o considerável potencial de contágio e o risco de morte [...], além de propiciar a segurança alimentar das famílias, contribui com o isolamento social dos indígenas, quilombolas, pescadores artesanais e extrativistas, na medida em que não precisam ir a centros comerciais para aquisição de alimentos;

ix) a imprevisibilidade decorre da impossibilidade de antever a necessidade de recursos para o enfrentamento da situação emergencial, a gravidade do surto, e as medidas de prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública, em especial no que diz respeito à população mais vulnerável.

x) os recursos serão utilizados exclusivamente no enfrentamento à Covid-19, adstritos à calamidade pública de que trata o Decreto Legislativo 6, de 20/3/2020;

xi) a proposição está em conformidade com o disposto no art. 62, c/c o art. 167, § 3º, da Constituição Federal, e de acordo com a dispensa permitida pelo art. 4º da Emenda Constitucional 106/2020;

xii) a previsão de ingresso de recursos de operação de crédito interna decorre da emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional, em atendimento ao disposto no art. 32, § 1º, inciso I, da LRF;

xiii) a fonte de financiamento necessária à programação objeto de crédito extraordinário tem destinação específica, indicada na aplicação em favor do Ministério da Cidadania;

197. Verificou-se por meio do Processo 71000.054345/2020-83, que ação está sendo realizada mediante o Termo de Execução Descentralizada 08/2020, de 7/12/2020, firmado com a Companhia Nacional de Abastecimento - Conab (Programas de Trabalho 08.306.5033.21C0.6500 e 08.244.5033.2792.0001 - Fontes 144 e 151), no montante de R\$ 244.520.239,80, tendo por objeto a aquisição e a distribuição de gêneros alimentícios básicos para o atendimento dos Grupos Populacionais Tradicionais Específicos (GPTE) em situação de insegurança alimentar, com término de vigência para 7/12/2021 (peça 174).

198. A inscrição em RP deu-se de maneira regular. Primeiramente, observa-se que a Medida Provisória 1.008, de 26/10/2020, foi editada faltando apenas cerca de dois meses para o término do exercício de 2020. Verifica-se, ainda, que a Nota Técnica Conjunta Supab/Suarm/Sulog/Suope/Sugof/Sufis (SEI 12768442/2020), de 17/11/2020, identificou vários riscos de não aquisição da integralidade dos componentes das cestas de alimentos, em razão do elevado montante a ser empenhado até 31/12/2020 e da magnitude do volume de produtos a serem adquiridos em curto tempo, quais sejam (Processo 71000.054345/2020-83):

i) tempo exíguo para a reoferta dos leilões de compras com amparo nos recursos previstos na medida provisória;

ii) eventual insucesso no âmbito dos leilões para contratação de frete, por desinteresse do mercado de empresas transportadoras;

iii) ausência de informações, por parte do MC, sobre os locais específicos de destino das cestas, o que inviabilizaria a definição mais adequada das unidades armazenadoras para a recepção e distribuição das cestas;

iv) a dotação orçamentária pode ficar aquém do necessário para a viabilização da operação, vislumbrando-se a celebração de termos aditivos já no início de 2021 para complementação de recursos;

v) impossibilidade de realização de compras escalonadas, já que as aquisições seriam realizadas ainda em 2020, havendo necessidade de utilização de unidades armazenadoras que não fazem parte das localidades de destino, com provável aumento de custos logísticos;

vi) indisponibilidade de estrutura operacional e pessoal (redução de sua força de trabalho por conta da Covid-19) para viabilização da entrega de duas cestas de alimentos por vez.

199. Em consideração a esses riscos, o MC afirmou estar ciente das dificuldades, conforme a seguir reproduzido (Processo 71000.054345/2020-83).

‘A - ‘ Da dificuldade de aquisição de produtos componentes das cestas de alimentos’.

A CONAB indica que a realidade de mercado, advinda da pandemia de Covid-19, pode levar a impossibilidade de compra de alguns produtos, seja por preço ou por indisponibilidade de oferta, além da possibilidade de insucesso em leilões para contratação de frete. Em relação a inviabilidade de aquisição de produtos específicos, é previsto no Plano de Trabalho que as cestas poderão sofrer alterações na composição e/ou quantitativo, sem prejuízo dos atendimentos propostos. Quanto às chances de eventual insucesso dos leilões para contratação de frete em alguns locais, medidas alternativas poderão ser tomadas junto à CONAB para manutenção dos atendimentos, incluindo utilização de apoios locais junto aos órgãos parceiros. Além disso, a licitação dos fretes será realizada no próximo ano quando houver informações mais detalhadas sobre as comunidades a serem beneficiadas.

B - ‘ Dos eventuais entraves no recebimento dos produtos adquiridos’.

A CONAB informa que até o momento não foram indicados os locais específicos de destino, o que pode inviabilizar a identificação das unidades armazenadoras mais adequadas, podendo elevar os custos inicialmente previstos. Além disso, a CONAB aponta problemas que poderão ser causados pela demora na retirada e proximidade no prazo de vencimento dos produtos. Nesse aspecto, ressalta-se que a indicação da localização das famílias a serem atendidas é de responsabilidade dos órgãos parceiros, centralmente da FUNAI e FCP. Informamos que os órgãos estão cientes da magnitude da operação e estão comprometidos a repassar em tempo hábil ao Ministério da Cidadania o nome dos municípios, a relação das comunidades a serem beneficiadas e a relação dos responsáveis pela recepção e distribuição dessas cestas, bem como estão cientes da responsabilidade pela retirada dos produtos nos locais específicos em cumprimento ao cronograma estabelecido pela CONAB.

Dada a urgência da publicação dos avisos de compra pública e de abertura dos leilões eletrônicos, apesar do risco, optou-se por dar início ao TED sem os detalhamentos, visto que estamos numa situação atípica de pandemia e dado o curto prazo para realizar o processo de aquisição. Essas informações deverão ser repassados à CONAB nas próximas etapas de execução por meio de reuniões técnicas e registrados em atas junto ao processo. Havendo necessidade, poderão ser realizados termos aditivos para ajustes do plano de trabalho.

C - ‘ dos eventuais entraves na entrega/disponibilização dos produtos adquiridos’

A CONAB menciona a indisponibilidade de estrutura operacional e pessoal para viabilização da entrega de 2 (duas) cestas de alimentos por vez, o que havia sido recomendado por esta área técnica, visando diminuir o valor do frete. Segundo a CONAB, e levando-se em consideração a magnitude da ação e o grande volume de cestas, essa logística traria dificuldades, principalmente para armazenagem. Assim, esta área técnica está de acordo a entrega de uma cesta de cada vez, considerando manter uma continuidade e frequência nos atendimentos aos beneficiários.’

200. Ressaltou o grau de dificuldade a ser enfrentado pela Conab, e que exigiu, previamente à avença, a avaliação e a discussão sobre os riscos levantados. Como consequência, a assinatura do TED 08/2020 ocorreu em 7/12/2020 e a descentralização dos créditos orçamentários e o primeiro repasse, em 9/12/2020 (R\$ 500 mil) - devido à necessidade de correção da vinculação, o repasse foi devolvido e um novo foi realizado em 28/12/2020, por meio da nota 2020PF000191 (peça 175).

201. Não obstante, foram realizados leilões eletrônicos para a compra de produtos correspondentes ao montante de cerca de R\$ 186 milhões, nos dias 9, 10, 11 e 16/12/2020 - a aquisição de flocos de

milho e de açúcar seriam reofertadas em leilão previsto para o dia 22/12/2020. Uma vez que para a aquisição de alimentos o TED 08/2020 consignou R\$ 218,3 milhões, havia um saldo de R\$ 32 milhões, diante do que foi proposto pela Conab, considerando a urgência diante do exíguo prazo para execução dos empenhos, a sua aditivação, com o fim de garantir a máxima utilização dos recursos destinados à ação.

202. Verifica-se, então, que, embora a aquisição dos produtos não tenha tido sua execução orçamentário-financeira iniciada em 2020 - empenho, liquidação e pagamento a fornecedores -, ou seja, não houve entrega parcial com a medição atestada e aferida, conforme determina o art. 68, § 5º, inciso II, do Decreto 93.872/1986, os fatos indicam que a liquidação estava em via de ser realizada ainda nos primeiros meses de 2021, em período distante da data-limite para cancelamento (31/12/2021) daqueles não liquidados, de forma que a inscrição encontra amparo na exceção contemplada no art. 2º, § 1º, do Decreto 10.579/2020. De fato, conforme a tabela seguinte, praticamente foi paga até 31/3/2021 a integralidade dos montantes dos empenhos selecionados.

Tabela 11: Execução de restos a pagar referentes às notas de empenho vinculadas ao Termo de Execução Descentralizada 08/2020

R\$ 1,00

Nota de Empenho	Inscritos (I)	Pagamento (P) (MAR 2021)	P/I (%)
135167222112020NE000036	5.488.554,19	5.398.006,92	98,4
135167222112020NE000037	3.550.892,44	3.550.892,44	100,0
135167222112020NE000043	3.283.887,70	3.218.632,17	98,0
135167222112020NE000050	4.367.916,65	4.287.997,07	98,2
135167222112020NE000051	3.186.363,61	3.151.538,61	98,9
135167222112020NE000054	5.000.665,09	4.890.650,47	97,8
135210222112020NE000048	3.616.458,32	3.584.707,41	99,1
135210222112020NE000051	3.413.628,99	3.413.628,60	100,0
135402222112020NE000207	4.176.550,51	4.176.548,33	100,0

Fonte: Tesouro Gerencial.

iii. Programa de Aquisição de Alimentos - PAA

203. A Medida Provisória 957, de 24/4/2020, abriu crédito extraordinário em favor do Ministério da Cidadania no montante de R\$ 500 milhões para aplicação também no Programa 5033 - Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), por meio da Ação 21C0 (fonte 351- Recursos Livres da Seguridade Social). Verifica-se que, a princípio, conforme consta da Exposição de Motivos EM 00149/2020 ME, de 15/4/2020, a seguir sintetizada, e da análise do Processo 71000.035047/2020-94, aberto no Ministério da Cidadania, que a despesa tem relação direta com o combate à Covid-19.

i) a medida possibilitará a disponibilização de recursos para 85.250 agricultores familiares e doação dos alimentos, mediante o preparo de refeições ou distribuição direta a entidades da rede assistencial que atendem famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional, nos moldes do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, garantindo a sobrevivência com geração de renda, uma vez que, ‘com a paralisação das atividades de muitos segmentos, aponta-se um aumento na situação de vulnerabilidade de muitas famílias nos grandes centros urbanos, tornando ainda mais importante a disponibilização de alimentos saudáveis para essa população’;

ii) o PAA é um programa contínuo, executado desde 2003 e tem por atividade a compra de alimentos da agricultura familiar e a doação de alimentos a entidades e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional. Apresenta baixo custo operacional, haja vista que 98% do orçamento do PAA é aplicado em recursos destinados diretamente aos agricultores familiares, por meio das seguintes principais modalidades: a) Compra com Doação Simultânea - CDS, executada por meio de Termos de Adesão, firmados com Estados e Municípios ou por meio de repasse de recursos à Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB, que realiza a contratação com cooperativas da agricultura familiar; e b) PAA-Leite, executado mediante convênios com Estados da região semiárida;

iii) a urgência decorre da necessidade da imediata disponibilização de recursos, tendo em vista a rápida propagação da doença, visando restringir ao máximo a circulação do vírus e o número de doentes e de óbitos;

iv) a relevância se deve ao fato de que a pandemia representa alto risco à saúde pública, dado o alto potencial de contágio e o risco de morte, conforme experiência de países onde a disseminação atingiu estágio mais avançado. Garante-se, então, a ampliação da rede socioassistencial e o fortalecimento da imunidade das famílias, conforme preconiza o Ministério da Saúde;

v) a imprevisibilidade decorre da impossibilidade de antever para o exercício a necessidade dos recursos para o enfrentamento da pandemia, uma vez que o Coronavírus foi descoberto ao final de 2019, e o primeiro caso registrado no Brasil ocorreu ao fim de fevereiro de 2020, desconheciam-se a gravidade do surto, a situação de alastramento da doença pelo mundo, e ‘os custos necessários para a implementação das medidas de prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública, em especial no que diz respeito à população mais humilde’.

204. Consistem as ações na execução do tradicional Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, previsto na LOA 2020 para ser executado por meio da Ação 2798 - Aquisição e Distribuição de Alimentos da Agricultura Familiar para Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional, para a qual foi disponibilizada dotação inicial de R\$ 137,9 milhões, visando o atendimento, ao nível nacional (localizador), de 28.000 famílias agricultoras, e de 6.485 para estados que especifica.

205. Feita a análise do nexo de causalidade da despesa com as medidas de enfrentamento da pandemia de Covid-19, a seguir será realizada a análise da regularidade da inscrição dos empenhos em restos a pagar.

206. No caso da nota 2020NE800021, opera-se a modalidade PAA-Termo de Adesão, celebrada com estados e municípios após aprovação de suas propostas pelo Ministério da Cidadania, na quais são registrados os agricultores, alimentos e entidades beneficiados. Os recursos são repassados ao Banco do Brasil e os pagamentos são realizados na conta do agricultor familiar (fornecedor), sacados mediante cartão bancário. Conforme registrado pelo Ministério (<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/covid-19/transparencia-e-governanca/paa>), em atendimento ao art. 2º, § 1º, do Decreto 10.579/2020, ‘parte significativa dos recursos será alocada para a continuidade da execução em Estados e Municípios já acostumados em operar o Programa, nesse caso o aporte de recursos adicionais será feito através de Portaria do Ministério da Cidadania e já gerará de imediato o início do processo de compra e doação dos alimentos’.

207. Observa-se, segundo indica o próprio Ministério das Cidades, que recursos da Ação 21C0 poderiam ser aplicados na execução de propostas aprovadas antes mesmo da edição da Medida Provisória 957, de 24/4/2020, o que impõe a dúvida sobre em que medida os créditos extraordinários, de fato, vieram se adicionar aos ordinários previstos na LOA 2020, e não meramente substituí-los, ao menos em parte; até porque, tratando-se de produção agrícola, pode haver mesmo limitação da capacidade de oferta.

208. Conforme levantado, foi empenhada a quantia de R\$ 150.000.000,00 (2020NE800021, de 12/6/2020), reforçada em R\$ 15.783.000,00 (2020NE800031, de 19/8/2020). Uma vez que o montante de RPNP inscritos foi de R\$ 146.164.302,62, 88,2% da quantia empenhada, foram relativamente poucos os pagamentos às famílias agricultoras durante seis meses da emissão do empenho, ou oito meses da edição da medida provisória, fato que gera dúvidas sobre a efetividade da Ação 21C0 para tais fins. O problema permanece no exercício de 2021, haja vista que foram pagos até março apenas R\$ 18.361.608,96 dos RPNP inscritos (12,6%), conforme consulta ao Tesouro Gerencial. Constata-se, então, quanto à modalidade PAA-Termo de Adesão, a incompatibilidade com as considerações sobre a urgência constantes da EM 00149/2020 ME, de 15/4/2020, propondo-se recomendar ao Ministério da Cidadania, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do RI/TCU e os arts. 2º, inciso III, e 11 da Resolução-TCU 315/2020, que avalie opções de realocação de recursos do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) - Termo de Adesão executados por meio da Ação 21C0 para as ações cuja realização possibilite maior efetividade na disponibilização de recursos às famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional, conforme consta da Exposição de Motivos EM 00149/2020

ME, integrante do projeto que deu origem à Medida Provisória 957/2020, informando a este Tribunal, no prazo de sessenta dias, as providências adotadas.

209. Quanto à nota 2020NE800026 (R\$ 7.967.263,67), de 6/7/2020, verifica-se, em consulta ao Processo 71000.116570/2013-91, que está relacionada à execução do Convênio 009/2013 (Termo Aditivo 05, de 10/8/2020), firmado entre o Ministério da Cidadania (Concedente), o Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Norte - Emater-RN (Conveniente), e o Estado do Rio Grande do Norte (Interveniente), no âmbito das ações de caráter contínuo por meio da modalidade Incentivo à Produção e Consumo de Leite (PAA-Leite). O aditivo tem como objeto central a 'ampliação de metas com aporte de recursos e prorrogação do prazo de vigência até 30/06/2021'. Não houve qualquer pagamento no exercício de 2020, de forma que a integralidade da nota de empenho foi inscrita em RPNP, e até 31/3/2021 não houve pagamento referente a esses recursos. Verifica-se, contudo, conforme consta do quadro da execução consolidada apresentado pelo Ministério da Cidadania (peça 44), que dos R\$ 113,85 milhões empenhados, foram pagos R\$ 105,88 milhões (93%), de forma que o caso sob análise se apresenta como uma exceção.

iii.1. Análise dos comentários do gestor

210. Sobre a recomendação relativa à execução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Ministério da Cidadania, por meio da Nota Técnica 1/2021/SEDS/Seisp/Decomp, informou o seguinte:

- a. até o mês de abril de 2021, foram pagos R\$ 66,2 milhões dos valores empenhados;
- b. ao contrário de convênios e termo de execução descentralizada, cujo pagamento é feito uma única vez à conta dos gestores estaduais ou das cooperativas, no caso do Termo de Adesão os pagamentos são feitos diretamente na conta dos agricultores de acordo com as entregas, sendo esperado que a execução total dos valores se dê no período de um ano;
- c. observou-se uma demora em alguns estados e municípios para o início da execução, tendo em vista mudanças de gestão e os períodos necessários para seleção dos beneficiários e inclusão de propostas no sistema, mas, uma vez iniciada a execução, os pagamentos mensais passam a ser feitos até a execução final dos valores;
- d. dos 55 executores, 25 já possuem mais de 50% de execução, tendo alguns já encerrado ou estando em fase de encerramento de suas propostas. Outros 23 executores tiveram início da execução tardiamente, tendo sido necessária a realização de processos de capacitação individuais, mas uma vez iniciada a execução é possível vislumbrar a garantia de execução 100% até o final de 2021. Seguiam preocupantes sete executores que, até a folha do mês de abril, não haviam iniciado a execução, mas no caso de seis deles, já foi possível aprovar a proposta sendo possível prever sua execução completa. Apenas o estado do Espírito Santo está com problemas na gestão local, não tendo ainda inserido a proposta completa para aprovação, mas o Ministério segue fazendo gestões para destravar o processo;
- e. considerando que os efeitos da pandemia vêm se estendendo ao longo de 2021, considera-se que a garantia da continuidade da execução é benéfica aos agricultores, que têm a garantia de uma renda mensal pela venda de seus produtos. Embora a demanda de fato fosse urgente, a execução é dependente do ritmo de cadastramento das propostas nos estados, sendo que, em alguns casos, é necessário adequar o início dos períodos de plantio dos agricultores para que se pudesse ter um ritmo mensal de execução adequado;
- f. com relação ao Termo de Adesão, informou-se que foram encaminhados ofícios aos gestores (10370000), informando da necessidade de execução destes recursos até o final do exercício de 2021; tendo em vista que as folhas de pagamentos são pagas no mês seguinte à execução, estabeleceu-se aos gestores o prazo máximo de 30/11/2021 para inclusão das notas fiscais no sistema, de modo que todos os pagamentos sejam realizados até o mês de dezembro de 2021;
- g. com relação à execução do PAA-Leite, de fato tratou-se de uma situação excepcional, pois, ao longo de 2020, a execução do estado estava paralisada por uma incompatibilidade dos preços do Programa com os preços do programa estadual, fazendo com que não aparecessem interessados em

participar do Programa Federal, cujos preços estavam abaixo do custo. Esse reajuste de preços foi realizado pelo Grupo Gestor do PAA em dezembro de 2020, permitindo a retomada da execução. A contrapartida referente a esse repasse já foi depositada pelo estado, estando previsto o repasse da parcela referente aos recursos Covid para julho de 2021, tendo em vista o ritmo de execução dos recursos que já estavam em conta.

211. Dos argumentos apresentados pelo Ministério da Cidadania, é possível concluir que a execução dos programas passa por dificuldades operacionais, o que é normal, considerando as adversidades que os executores das políticas têm enfrentado por conta da pandemia de Covid-19. Desta forma, considerando que o Ministério se comprometeu em executar os recursos empenhados ainda em 2021, a recomendação prevista na instrução preliminar não será mais proposta pela equipe.

3.5.5 Ministério da Defesa

212. O Ministério da Defesa inscreveu cerca de R\$ 75,9 milhões em restos a pagar de créditos extraordinários destinados ao combate à Covid-19 na ação ‘21C0 - Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública’, R\$ 3,2 milhões em restos a pagar processados e R\$ 72,7 milhões em restos a pagar não processados (peça 24, p. 16-17).

Justificativas do Comando da Aeronáutica para inscrição de restos a pagar na Ação 21C0

213. Indagou-se sobre as razões de fato e de direito que subsidiaram a inscrição de RP, considerando, notadamente, o caráter urgente das despesas autorizadas pelas Medidas Provisórias 921, 929 e 985, todas de 2020, as quais foram autorizadas entre fevereiro e junho daquele mesmo ano.

214. Preliminarmente, o Ordenador de Despesa do Centro de Aquisições Específicas (CAE) informou que coube ao órgão a aquisição de tomógrafos computadorizados para o Hospital de Força Aérea do Galeão (HFAG), o Hospital de Aeronáutica de Canoas (HACO) e o Hospital de Força Aérea de São Paulo, conforme Termo de Referência definido e enviado pela Diretoria de Saúde da Aeronáutica, constante do Processo Administrativo de Gestão (PAG) 67106.002258/2020-95, originando o Pregão Eletrônico 167CAE/2020 e as notas de empenho 2020NE806355, de 22/7/2020, e 2020NE809620, de 21/10/2021 (peça 99, p. 1-9).

215. Inicialmente o pregão previu a aquisição de tomógrafo para o HFAG, mas no decorrer do processo licitatório foi constatada inviabilidade do conserto do aparelho de tomografia do Hospital de Aeronáutica dos Afonsos (HAAF), haja vista que por seu longo tempo de uso estava descontinuado e sem peças de reposição, a exigir alto custo para um conserto, sem garantia do serviço. Então, uma vez que não haveria custos adicionais, mas ganho para o atendimento à Covid-19 dos usuários do Sistema de Saúde que residem nas zonas Norte e Oeste da cidade do Rio de Janeiro, a Subdiretoria de Logística e Saúde Operacional da Diretoria de Saúde da Aeronáutica optou pela instalação no HAAF, que também se localiza na cidade do Rio de Janeiro.

216. No que diz respeito à demonstração de que as despesas inscritas atendem ao princípio da anualidade orçamentária e ao regime de competência da despesa pública, afirma-se que, embora a vigência do crédito orçamentário coincida com o ano civil, de acordo com as disposições da Lei 4320/1964 e demais diplomas legais aplicáveis, há hipóteses em que o crédito poderá ter sua validade/vigência estendida pela inscrição em restos a pagar, garantindo-se o pagamento da obrigação assumida. E que, não obstante os empenhos realizados para a aquisição de tomógrafos tenham sido emitidos com o propósito de execução célere para o seu pleno emprego, não foi possível, em vista das justificativas apresentadas, de forma que isso não poderia ser considerado uma irregularidade, ou seria um fator de sério comprometimento da eficiência administrativa. Enfim, defende-se que o ‘sistema orçamentário tem o mecanismo da inscrição dos ‘restos a pagar’ para conferir segurança aos compromissos assumidos nas aquisições aqui tratadas, mesmo que elas não coincidam com a convenção ‘ano civil’ (peça 99, p. 7).

217. Sobre a nota de empenho 2020NE806355 (peça 103, p. 663), o Diretor do HAAF, a unidade requisitante e responsável pelo recebimento do objeto do empenho, informou por meio do Ofício 8/SDIN/1049, de 23/2/2021 (peça 99, p. 69-70), que a inscrição do empenho em restos a pagar

ocorreu porque ainda eram tomadas as medidas necessárias para garantir o pleno funcionamento do aparelho e a segurança dos servidores e pacientes, haja vista os seguintes fatores:

- a) houve alteração do local de instalação, de forma que o equipamento foi entregue no último dia do prazo estipulado;
- b) a necessidade da apresentação do site *planning*, documento técnico emitido pela empresa que mostra a localização exata do tomógrafo, bem como as necessidades estruturais que a sala deve conter para seu correto funcionamento, destacando-se que tal documento também é utilizado pelo físico-médico para o cálculo da blindagem de chumbo a ser empregada nas paredes da sala;
- c) a própria empresa constatou que havia um pequeno desvio no posicionamento do aparelho, o que fez com que este tivesse que ser refeito e a blindagem necessária, recalculada;

218. Informa-se que o equipamento foi recebido pela Comissão de Recebimento, conforme o Termo de Recebimento 003, de 15/12/2020, autuado no PAG, estando a referida nota de empenho liquidada e paga (peça 103, p. 673-674).

219. Em relação à demonstração de que as despesas inscritas provenientes de créditos extraordinários abertos serão empregadas no combate à pandemia e seus efeitos econômicos e sociais, informa-se que a aquisição de aparelho de Tomografia Computadorizada é essencial no contexto das medidas de enfrentamento e controle da Covid-19, uma vez que tem como objetivo aumentar a capacidade de triagem e diagnóstico da doença, mediante identificação de alterações tomográficas de tórax, opacidades em vidro fosco, decorrentes da enfermidade citada. Ademais, o equipamento existente no HAAF estava inoperante e, de acordo com o diagnóstico técnico da empresa especializada na manutenção dos equipamentos médico-hospitalares do HAAF, era necessária sua substituição porque estava fora do período de garantia e sem peças de reposição disponíveis devido à obsolescência.

220. No que diz respeito à nota de empenho 2020NE809620, o Diretor do HACO, unidade requisitante e responsável pelo recebimento do objeto do empenho, informou por meio do Ofício 80/DA/2005, de 22/2/2021, que se trata de um equipamento de alto valor agregado, com necessidade de adaptação das instalações para assegurar o correto funcionamento e manutenção da garantia do aparelho. Em vista disso, com base nas especificações da empresa contratada, a Canon, foram elaborados os documentos técnicos para a licitação dos serviços de readequação do local onde será instalado o tomógrafo (peça 99, p. 41-42). O certame foi homologado no dia 27/11/2020, e o Contrato 027/GAPCO-HACO/2020 firmado em 21/12/2020 (peça 99, p. 75 e 80), com prazo de execução previsto de 115 dias. 'O serviço ainda está na fase de execução e, assim que for concluído, o equipamento será recebido, instalado, testado, empregado e, conseqüentemente, o empenho 2020NE809620 será liquidado e pago'.

221. Em relação à demonstração de que as despesas inscritas provenientes de créditos extraordinários serão empregadas no combate à pandemia e seus efeitos econômicos e sociais, informa-se que, conforme item 2.1 do Termo de Referência NUP 67106.002258/2020-95, 'A aquisição de tomógrafo para o Hospital de Força Aérea do Galeão (HFAG), para o Hospital de Aeronáutica de Canoas (HACO) e para o Hospital de Força Aérea de São Paulo (HFASP) tem como objetivo aumentar capacidade de triagem e diagnóstico de COVID19, através do exame de tomografia computadorizada (TC) que identifica alterações tomográficas de tórax, opacidade em vidro fosco, decorrentes da enfermidade citada' (peça 103, p. 549).

222. Informa-se, ainda, que, conforme a recomendação do Colégio Brasileiro de Radiologia e Diagnóstico por imagem (CBR), a tomografia computadorizada constitui a modalidade imagética de escolha na Covid-19, tanto na fase de diagnóstico, como na de acompanhamento e avaliação de complicações. Além disso, como o tomógrafo (*AquilionLightning SP 80*) possui múltiplas fileiras de detectores, reduz-se o tempo de aquisição de imagens e de execução de protocolos de baixa dose de radiação, características que vão ao encontro da recomendação supracitada. Salienta-se que a demanda do órgão para realização de exames de tomografia vem sendo suprida através de encaminhamento à rede credenciada, e que a despeito do advento das vacinas e campanhas em andamento no território nacional, o número de internações e casos graves que requerem frequente

follow-up radiológico permanece muito significativo, mantendo-se a necessidade ao fim planejado pelo requisitante.

Análise das justificativas do Comando da Aeronáutica

223. As funcionalidades dos equipamentos possuem nexos de causalidade com o enfrentamento da pandemia de Covid-19. Verificou-se (15/3/2021), em documento disponibilizado no sítio na Internet do citado CBR (https://cbr.org.br/wp-content/uploads/2020/06/Recomendacoes-de-uso-de-metodos-de-imagem-para-pacientes-suspeitos-de-infeccao-pelo-COVID19_v3.pdf), que a tomografia computadorizada de alta resolução (TCAR) do tórax, embora não deva ser usada, isoladamente, para diagnóstico de Covid-19, nem para rastreamento da doença, é ferramenta auxiliar na definição diagnóstica, desde que cuidadosamente correlacionada com informações clínico-epidemiológicas, exames RT-PCR e/ou sorologia, em especial quando presentes fatores de risco ou piora do quadro respiratório.

224. Sobre a regularidade da inscrição em restos a pagar, é possível afirmar que ambas as inscrições foram regulares, uma vez que atendem as condições estabelecidas no art. 2º do Decreto 10.579/2020, c/c o item 9.1.3 do Acórdão 3.225/2020-TCU-Plenário. Quanto à nota 2020NE806355, havia necessidade de apresentação pela empresa do documento técnico (*site planning*) que mostra a localização do tomógrafo e que serve de base para o físico-médico calcular a blindagem de chumbo aplicada nas paredes da sala. Ademais, foi detectado pela empresa fornecedora um desvio no posicionamento do aparelho, também tardando a instalação definitiva do equipamento, cuja entrega já foi realizada (peça 99, p. 76). Quanto à nota 2020NE809620, comprova-se a necessidade de adaptação das instalações, de forma que, por ocasião da inscrição dos RP, o cumprimento do objeto estava em curso, dentro do prazo de vigência do Contrato 027/GAPCO-HACO/2020, de 21/12/2020 (peça 99, p. 75 e 80).

Justificativas do Comando do Exército para inscrição de restos a pagar na Ação 21C0

Nota de Empenho 2020NE803031

225. A nota 2020NE803031 (R\$ 1.693.970,00), de 20/10/2020, foi emitida no bojo do Contrato de Prestação de Serviços 19/2020-HFA celebrado, em 14/5/2020, entre a União, por intermédio do Hospital das Forças Armadas e a empresa Domed Produtos e Serviços de Saúde LTDA. (03.771.319/0001-09), no valor de R\$ 24.993.000,00, tendo por objeto a prestação de serviços de operacionalização com gerenciamento técnico, administrativo, fornecimento de mão de obra especializada, recursos materiais, insumos, manutenção preventiva e corretiva de equipamentos, e outros necessários para o funcionamento de até cinquenta leitos de unidade de terapia intensiva (UTI) do Hospital das Forças Armadas, conforme legislação vigente, especificações, quantidades, exigências e estimativas estabelecidas do Edital do Pregão Eletrônico 16/2020-HFA, destinado ao enfrentamento de emergência de Saúde Pública de importância internacional decorrente do Coronavírus, em conformidade com a Lei 13.979, de 6/2/2020, e a Medida Provisória 929, de 25/5/2020 (peça 66).

226. Afirma-se que todas as despesas inscritas em RP (R\$ 2.022.775,99) corresponderam aos gastos no enfrentamento à Covid-19 e que as notas de empenho inscritas se enquadram no previsto no art. 2º, inciso II, alínea 'b', do Decreto 10.579/2020. Informa-se que (peça 64, p. 1):

os empenhos inscritos, seja de material de consumo (R\$ 13.920,00), seja de serviços de terceiros (R\$ 1.957.728,71), seja de equipamentos (R\$ 51.127,28), obedeceram ao princípio da anualidade orçamentária e de competência da despesa pública na medida em que as despesas tiveram início de sua atuação em 2020, ou seja, caracterizaram-se como despesas de execução em andamento. Consta citar que na presente data, menos de 13% do total inscrito permanece para liquidação, reforçando o entendimento de que foram inscritas em restos a pagar os gastos estritamente de competência de 2020.

227. É imediato o reconhecimento de que o objeto contratado guarda relação direta com o enfrentamento à Covid-19, haja vista se tratar do fornecimento de materiais e serviços necessários ao funcionamento de leitos de unidade de terapia intensiva (UTI), indispensáveis para o tratamento de pacientes em estágio avançado da doença.

228. Verifica-se que o prazo de vigência, a contar de 18/5/2020, encerrou-se em 13/11/2020, porém, com amparo no item 2.1 do contrato, foi prorrogado até 11/2/2021. Destarte, de fato, resta caracterizada a execução contratual em andamento, cujo pagamento de 94% da dotação empenhada foi realizado ainda em janeiro, no montante de R\$ 1.586.583,41 (2021OB800072). Destarte, considera-se regular a inscrição em RP.

Notas de Empenho 2020NE800294, 2020NE800416 e 2020NE800441

229. A nota 2020NE800294 (R\$ 3.789.000,00), de 27/5/2020, foi emitida, dentre outras, no bojo do Termo de Contrato 068/2020- Colog/D celebrado em 29/6/2020 entre a União, por intermédio do Comando Logístico (Colog) do Comando do Exército, e a empresa FCA Fiat Chrysler Automóveis Brasil LTDA. (16.701.716/0001-56), no valor de R\$ 5.898.040,00, tendo por objeto a aquisição de oito 'viaturas de transporte especializadas, Ambulância de Simples Remoção, 4X2' (R\$ 1.267.040,00) e onze 'viaturas especializadas, Ambulância Suporte Avançado de Vida, 4X2' (R\$ 4.631.000,00) (peças 112 e 138).

230. Mediante a Carta CTVDGOV 143/2020, de 6/10/2020, a empresa requereu prorrogação, por sessenta dias, das entregas referentes aos Contratos 068/2020, 085/2020, 070/2020, 075/2020, 0121/2020 e 016/2020, sob a alegação, em razão da pandemia de Covid-19, da necessidade de aplicação de medidas sanitárias na fábrica, o que representou a diminuição da quantidade de funcionários na linha de produção e, por conseguinte, da produção de veículos, bem como da dificuldade de importação de componentes hospitalares que equipam os veículos, haja vista a 'corrida por aquisições de insumos hospitalares no mundo todo'. O pedido foi acatado e o prazo de entrega dos veículos ficou acordado para 27/2/2021; a vigência contratual para 28/5/2021 (peças 135-137).

231. As notas de empenho 2020NE800416 (R\$ 5.932.920,00), de 16/7/2020, e 2020NE800441 (R\$ 2.330.790,00) - após o Termo de Ajuste 02, de 20/7/2020, foram emitidas para atender ao Termo de Contrato 062/2020-Colog-DMat, celebrado em 19/5/2020 entre a União, por intermédio do Comando Logístico (Colog) do Comando do Exército, e a empresa Toyota do Brasil LTDA. (59.104.760/0001-91), tendo por objeto a aquisição de quarenta 'Viaturas Ambulância, Ambiente Operacional, Simples Remoção, 4X4, 7,2 m³ ou maior, Cor Camuflada' (peças 112 e 139, p. 169-174).

232. Em carta de 14/12/2020, a Toyota do Brasil LTDA. solicitou nova prorrogação do prazo para a entrega das unidades de Hilux Ambulância, oportunidade em que informou que haviam sido entregues 22 unidades. O primeiro pedido foi justificado em razão das normas rígidas de funcionamento da fábrica da empresa na cidade de Zarate, na Argentina, que ficou fechada desde meados de março até junho. A renovada solicitação diz respeito à implantação do sistema SAP, que também sofreu impacto da pandemia, desde março, no que diz respeito aos testes de rodagem do sistema. Embora instalado em setembro, inconsistências impediram o faturamento dos veículos a partir do dia 30/9/2020. As demandas foram acatadas e as novas datas de entrega e vigência, estabelecidas para 16/4/2021 e 4/7/2021 (peças 136 e 140-145).

233. No que concerne ao nexo de causalidade da despesa com a pandemia de Covid-19, verifica-se que as ambulâncias, especiais ou não, uma vez que se destinam ao transporte e aos serviços de primeiros socorros de enfermos, guardam relação com o enfretamento à Covid-19.

234. Em relação à regularidade da inscrição, conforme exposto, os contratos (aditivados) se encontravam com execução em andamento ao tempo das inscrições em RP, não obstante as suspensões, devidamente justificadas e amparadas no art. 57, § 1º, inciso II, da Lei 8.666/1993. Verifica-se que em 21/12/2020 haviam sido entregues 22 viaturas referentes ao Contrato 062/2020-Colog-DMat (peça 143) e que até 31/3/2021 foram realizados pagamentos correspondentes a 57% (R\$ 3.390.240,00) e 55% (R\$ 1.271.340,00) dos montantes empenhados por meio das notas 2020NE800416 e 2020NE800441, respectivamente. Embora a documentação encaminhada não apresente entrega até 31/12/2020, verifica-se que até 31/3/2021 houve pagamentos referentes a 56% (R\$ 2.129.628,50) do montante empenhado por meio da nota 2020NE800294, o que, a princípio, indica entrega parcial de viaturas. Enfim, as inscrições atendem as condições estabelecidas no art. 2º do Decreto 10.579/2020, c/c o item 9.1.3 do Acórdão 3.225/2020-TCU-

Plenário.

Nota de Empenho 2020NE800487

235. A nota de empenho 2020NE800487 (R\$ 4.504.180,00), de 6/8/2020, foi emitida para atender despesas vinculadas ao Termo de Contrato 111/2020-Colog/DAbst, celebrado em 29/12/2020, tendo por objeto a aquisição de 521 ‘barracas de campanha com isolamento térmico no teto’. Conforme se esclarece, as barracas militares são destinadas ‘a ações de triagem, vacinação, controle sanitário e de fronteiras. [...] tem sido utilizado pelo Exército Brasileiro desde o primeiro dia de Operação de Combate à Covid’. Informa-se que já havia um pregão eletrônico aberto para aquisição de tais barracas (PE 01/2020), de forma que o Colog iniciou as tratativas para assinatura de contrato com a empresa vencedora, havendo, contudo, necessidade de consulta aos órgãos de controle interno e à Advocacia-Geral da União em virtude de problemas burocráticos surgidos previamente à assinatura, o que resultou em atraso na celebração. A entrega do material está prevista para o dia os dias 28/5 e 27/6/2021 (peças 112 e 113, p. 112-124).

236. Em vista da destinação do objeto, ou seja, apoio às ‘ações de triagem, vacinação, controle sanitário e de fronteiras’, reconhece-se que são equipamentos úteis e mesmo indispensáveis para as ações de enfrentamento direto à pandemia, especialmente neste exercício em que a vacinação ocorrerá em grande escala.

237. Verifica-se que a busca por uma maior segurança jurídica acabou por adiar a celebração do contrato, de modo que não houve entrega mesmo que parcial do objeto em 2020. Entretanto, em vista da importância do equipamento e do fato de que o recebimento do material ocorrerá ainda no 1º semestre de 2021, a inscrição encontra amparo na excepcionalidade estabelecida no art. 2º do Decreto 10.579/2020

Nota de Empenho 2020NE801798

238. Conforme o Ofício 28-AAAJurd/1ª Bda Inf SI, de 22/2/2021(peça 167), a nota de empenho (estimativa) 2020NE801798 (R\$ 1.834.817,96), de 22/10/2020, emitida em favor da empresa ISM Gomes de Mattos EIRELI (04.228.626/0001-00), vincula-se ao Pregão SRP 30/2020 (UG 160482), conforme solicitação do DIEx 599-D10/MD FT Log Hum, de 22/10/2020, e visa o fornecimento de refeições para a Área de Proteção e Cuidados (APC) da Força-Tarefa Logística Humanitária (Operação Acolhida).

239. A Operação Acolhida decorreu do fluxo migratório de venezuelanos que criou uma situação de calamidade no estado de Roraima (Decreto 9285/2018) e determinou a adoção de medidas emergenciais para o acolhimento de migrantes e refugiados em situação de vulnerabilidade - Lei 13684/2018 e Decreto 9970/2019 -, de forma que a operação é executada ‘com coordenação e sinergia entre o componente militar e cerca de 120 (cento e vinte) agências e instituições civis, nas quais estão presentes: órgãos governamentais, nos níveis federal, estadual e municipal; organismos internacionais (OI), organizações não governamentais (ONG) e sociedade civil’ (peça 167).

240. A Covid-19 surgiu dentro desse contexto, sobrecarregando ainda mais o precário sistema de saúde do estado de Roraima, ‘além do impacto esperado com a permanência dos migrantes e refugiados, necessitando da pronta resposta da Operação no tocante à prestação de serviços de atenção à saúde para condições primárias e parcialmente das secundárias’ (peça 167).

241. Implementou-se, então, a Área de Proteção e Cuidados (APC), com capacidade para 1.000 pessoas - mediante Termo de Cooperação firmado entre a Casa Civil, o Governo do Estado de Roraima, a Prefeitura Municipal de Boa Vista/RR e a Universidade Federal de Roraima -, visando ‘isolar os migrantes venezuelanos suspeitos e enfermos pela doença causada pelo novo coronavírus, Covid-19, mas que não necessitassem de internação hospitalar’. A Área de Cuidados (AC), instalada na capital, baseou-se ‘no módulo do Hospital de Campanha situado em Pacaraima/RR, e é uma unidade hospitalar destinada ao tratamento da Covid-19 nos níveis 1 e 2, para toda a população de Roraima. Inicialmente, as atividades da Área de Cuidados começaram com 70 (setenta) leitos de enfermaria e 10 (dez) leitos de Unidade de Terapia Intensiva (UTI), em 17 JUN 20, expandindo-se de forma progressiva’ (peça 167).

242. Esclarece-se, ainda, que houve liquidação parcial da 2020NE801798 por meio da 2020NS008841, de 22/12/2020 (R\$ 619.044,02), daí a inscrição em RPNP do saldo de R\$ 1.215.773,94, necessária em vista da perpetuação da realidade descrita, que impõe o atendimento da tropa presente, e de ‘todos os migrantes e refugiados em situação de vulnerabilidade (pessoas desassistidas) suspeitos e enfermos pela doença causada pelo novo coronavírus Covid-19, ainda dentro do contexto jurídico do enquadramento das Medidas Provisórias 921, 929 e 985, todas de 2020’ (peça 167).

243. De fato, verificou-se que foi editado o Decreto Legislativo 14, de 15/12/2020 (DOE de 22.12.2020), que prorrogou por noventa dias o estado de calamidade pública em Roraima em decorrência da pandemia causada pelo novo coronavírus - SARS-CoV-2, declarado pelo Decreto Estadual 28.635-E, de 22/3/2020, reconhecido pelo Decreto Legislativo 1/2020 e prorrogado pelo Decreto Legislativo 6/2020, de 22/7/2020. Em vista disso, as dotações aportadas para a aquisição de alimentos guardam relação direta com a situação de calamidade aprofundada pela Covid-19.

244. Em vista do exposto, a execução contratual estava em curso em 31/12/2020, já tendo ocorrido liquidação parcial do objeto no mesmo mês, de modo que a inscrição estava amparada no art. 2º, inciso II, alínea ‘b’, do Decreto 10.579/2020.

Nota de Empenho 2020NE000802

245. A nota de empenho 2020NE000802 (R\$ 1.824.304,24), de 14/10/2020, foi emitida no âmbito do Primeiro Termo Aditivo, de 29/9/2020, ao Contrato 86010/2020-001/00 celebrado, em 10/3/2020, entre a União, representada pelo Comando do 6º Distrito Naval (COM6ºDN), e a Empresa Helicópteros do Brasil S/A - Helibras (0.367.629/0001-8), na quantia de R\$ 9.500.000,00, para a aquisição de peças originais, componentes, materiais de apoio, publicações técnicas e serviços de manutenção de 2º, 3º e 4º níveis nas aeronaves Modelos AS350BA-Esquilo, Troca Standard e Locação de Componentes para atender às necessidades do 1º Esquadrão de Helicópteros de Emprego Geral do Oeste (EsqdHU-61). As justificativas para a contratação e a quantidade contratada em vista do aditivo constam dos Documentos de Formalização da Demanda de 10/12/2019 e de 7/8/2020, a seguir parcialmente reproduzidos (peças 168 e 169, p. 2-6 e 39-40).

‘1. Justificativa da necessidade da contratação de serviço terceirizado, considerando o Planejamento Estratégico, se for o caso.

As aeronaves do Esquadrão são utilizadas para as mais variadas missões como: instrução de voo, emprego geral (treinamentos militares, transporte utilitário e administrativo, combate a incêndio, apoio aos diversos meios e unidades da MB) e missões SAR. A fim de manter a aeronavegabilidade das aeronaves N- 7052, N- 7053 e N- 7057 do 1º Esquadrão de Helicópteros de Emprego Geral do Oeste, são necessários diversos itens sobressalentes previstos nos manuais do fabricante. Muitos destes itens não se encontram disponíveis no Sistema de Abastecimento da Marinha (SAbM), sendo necessária a sua aquisição no mercado comercial. Ademais, deverão ser executados serviços de manutenção de 2º, 3º e 4º níveis em componentes mecânicos que somente a CONTRATADA, sendo a representante exclusiva no Brasil do fabricante, tem capacidade de realizar. Devido a todos os aspectos citados, chega-se à conclusão que a disponibilidade das aeronaves é essencial não só para a OM especificamente; como também para a própria Marinha do Brasil, para compor a estrutura da defesa nacional e manter a salvaguarda da vida humana no mar.

[...]

1 — Justificativa da necessidade da contratação do serviço/obra ou da aquisição de materiais:

Visa a aquisição de material sobressalente de aviação e reparo de equipamentos de aviação para o EsqdHU-61, a fim de contribuir para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância nacional, a pandemia do COVID-19 na região Centro-Oeste.

Material imprescindível de caráter emergencial, objetivando o enfrentamento do COVID-19, em virtude da transmissão já ter sido considerada comunitária conforme Portaria do Ministério da Saúde 454/2020.

A aquisição dos equipamentos permitirá o planejamento para a execução das missões em prol do combate ao COVID-19, otimizando o aprestamento do meio aéreo no atendimento das demandas apresentadas na área de jurisdição do Comando do 6º Distrito Naval, tais como apoio para transporte de pessoal e material para as localidades ribeirinhas situadas na complexa região do Pantanal. Ademais, com tais equipamentos, haverá um significativo incremento na segurança de voo em cumprimento ao contido em normas vigentes na Marinha do Brasil.

2 — Quantidade a ser contratada:

Variável de acordo com a demanda de intervenção necessária para Operação do combate ao COVID-19.’

246. É incontroversa a utilidade de helicópteros para o transporte de pessoas e material em missões voltadas ao enfrentamento da Covid-19. Contudo, em vista das considerações supra e de acordo com as novas redações da Cláusula Nona - Dos Recursos Orçamentários e da Cláusula Décima - Do Preço a seguir reproduzidas, as dotações a serem executadas por meio da Ação 21C0 substituem parcialmente dotações ordinárias já previstas no orçamento para serem aplicadas na manutenção das aeronaves, o que poderia caracterizar fuga ao limite do Teto de Gastos (peça 169, p. 30-31 e 57-58).

‘CLÁUSULA NONA - DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS

Serão alocados ao presente Contrato e Projeto Básico em anexo os recursos orçamentários oriundos dos Planos de Ação (PA) de 2019 e do Programa do Governo Federal Amazônia Legal de acordo com a seguinte descrição:

UGR: 86010 — 1º Esquadrão de Helicópteros de Emprego Geral do Oeste;

Naturezas de Despesa: 39030, 339039, 449052, 449030 e 449039 respectivamente referentes aos sobressalentes empregados, serviços a serem executados e equipamentos adquiridos; e necessidade de pronto atendimento para o enfrentamento do COVID-19.

Ações Internas: X252060, XZOOMN 6. 4A8.06.0.Z.9.MT

CLÁUSULA DÉCIMA - DO PREÇO

O preço do objeto do presente Contrato importa na quantia de R\$ 9.500.000,00 (nove milhões e quinhentos mil reais) para fornecimento de equipamentos e sobressalentes da aeronave Esquilo AS 350BA e serviços de manutenção de 2º, 3º e 4º nível nas aeronaves Modelos ASSSOBA — ESQUILO, Troca Standard e Locação de Componentes, treinamento em manutenção para mecânicos junto ao Centro de Treinamento HELIBRAS. Deste montante será alocado R\$ 4.712.000,00 (quatro milhões setecentos e doze mil reais), para as ações emergenciais exclusivas ao enfrentamento do COVID-19.

Os preços das peças são acrescidos de ICMS (4%) e da taxa Administrativa de 8% referente aos valores de frete/seguro.

O dimensionamento do valor tem como base a demanda por serviços e sobressalentes de trocas Sistemática, já planejada, em cumprimento ao previsto nos manuais do fabricante, melhorias nos sistemas das aeronaves, aquisição de acessórios como flutuadores, par de rodas, entre outros previstos em ‘Price List’ e passíveis de aplicação no modelo da aeronave. O valor do contrato abarca, adicionalmente, o custo para revisão geral de aeronave (4º nível).’

247. Verifica-se que o contrato, cuja execução já estava prevista antes da deflagração da pandemia, além de envolver serviços sistemáticos de manutenção, compreende serviços de revisão geral, englobando níveis mais complexos (3º e 4º), todos acompanhados de aquisição de sobressalentes e de peças e partes novas originais, bem assim compreendendo treinamento e aquisição de publicações. Trata-se de serviços cujos benefícios atenderão não apenas as demandas tradicionais e as relacionadas estritamente ao enfrentamento da pandemia nos exercícios de 2020 e 2021, ultrapassando-os. Por outro lado, partindo-se do princípio de que parcela das horas de voo estarão, de fato, relacionadas ao combate à Covid-19, a fração R\$ 4,712/R\$ 9.500 (49,6%) representaria, em alguma medida, uma estimativa da alocação em função dessa utilização parcial excepcional;

sem prejuízo de consignar a percepção de que a fração é aparentemente elevada.

248. Além disso, não obstante a constatação se refira a um único contrato de manutenção, o fato induz a que se indague sobre a existência de aplicação da mesma ou semelhante sistemática a outros contratos da espécie no âmbito do Ministério da Defesa, ou seja, se a alocação de créditos extraordinários, quando em substituição aos demais, foi também desacompanhada de estimativa que considere elementos definidores do nível de despesas vinculadas ao enfrentamento da Covid-19.

249. Destarte, uma vez que não consta dos autos a metodologia empregada para a avaliação do montante alocado aos serviços, propôs-se determinar ao Ministério da Defesa, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do RI/TCU e os arts. 2º, inciso I, e 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, quando da avaliação da alocação de dotações de créditos extraordinários da Ação 21C0 - Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública, autorizadas com base no Regime Extraordinário Fiscal e Financeiro (EC 106/2020), a objeto de gasto que atenda a atividades que não exclusivamente o enfrentamento da Covid-19, explicita a metodologia da estimativa com base no efetivo emprego do recurso, para fins de cumprimento do art. 107, § 6º, inciso II, da Constituição Federal, informando a este Tribunal, no prazo de sessenta dias, as providências adotadas.

250. Verifica-se que a nota de empenho 2020NE000802 foi emitida no montante de R\$ 3.977.856,54, e que houve no exercício de 2020 a liquidação e o pagamento de R\$ 2.153.552,30 (54,1%), ou seja, ao tempo término do exercício de 2020 a execução do objeto estava curso, de modo que a inscrição em RP encontra amparo no art. 2º, inciso II, alínea 'b', do Decreto 10.579/2020.

Comentários do gestor

251. Por meio do Ofício 29033/2021-TCU-Seproc, a Semag encaminhou ao MD instrução preliminar de acompanhamento com o objetivo de obter comentários dos gestores sobre as propostas de determinação apresentadas pela equipe.

252. Em resposta (Ofício 16386/AGE/SG-MD - peça 204), o MD encaminhou o Despacho 100/APOG/CEMCFA/EMCFA-MD (peça 204), de 22/7/2021, informando que os documentos citados no referido despacho constituem peças constantes do processo TC 018.916/2020-1, de relatoria do ministro Augusto Sherman, conforme descrição abaixo.

DOCUMENTOS	Peças TC 018.916/2020
Ofício nº 19734/SG-MD, de 24 de julho de 2020	46 - 57
Ofício nº 19839/ASTEC Ciset/Ciset-MD, de 27 de julho de 2020	58 - 80
OFÍCIO Nº 7890/ASTEC Ciset/Ciset-MD (Resposta ao Ofício nº 6782/2021-TCU/Seproc, de 23 de fevereiro de 2021)	298 e 299

253. Com vistas a obter as informações disponibilizadas pelo MD, foi encaminhado Memorando ao gabinete do ministro relator (peça 212), solicitando acesso e cópias das referidas peças. Por meio de despacho (peça 365 do TC 018.916/2020-1), foi autorizado o acesso da Semag aos documentos.

254. Inicialmente, cabe informar que, à peça 189, o Ministério da Defesa apresentou pedido de prorrogação de prazo, o qual contou com Despacho da Subunidade (peça 203) que deferiu parcialmente o pedido e concedeu mais dez dias corridos para que o Ministério apresentasse os seus comentários à instrução preliminar. Contudo, o Ministério se limitou a encaminhar uma série de documentos já apresentados em outro processo que tramita nesta Corte de Contas.

255. Cabe ressaltar que, apesar de a documentação versar sobre questões relacionadas a gastos com o enfrentamento da pandemia de Covid-19, não há, na documentação apresentada, informações sobre a metodologia empregada para segmentar e estimar os gastos que o Ministério passou a ter por conta das operações de enfrentamento da pandemia. Para confirmar esta conclusão, a equipe da Semag entrou em contato com a equipe da SecexDefesa, que afirmou que este aspecto não foi

objeto de verificação.

256. Registre-se, a propósito do contexto sob análise, que a EC 109/2021 inseriu no texto da Constituição Federal o inciso XXVIII ao art. 84, e os arts. 167-B a 167-G, estabelecendo, de forma análoga à EC 106/2020, ante a vigência de estado de calamidade pública de âmbito nacional, o dever de a União adotar regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para atender às necessidades dele decorrentes, porém limitado a situações em que a urgência for incompatível com o regime regular.

257. Destarte, uma vez que impropriedades da espécie são passíveis de repetição, mantém-se proposta de deliberação, porém no sentido de dar ciência ao Ministério da Defesa, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do RI/TCU, e com os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, acerca da necessidade de explicitar a metodologia da estimativa com base no efetivo emprego do recurso, para fins de cumprimento do art. 167-B da CF, c/c o art. 107, § 6º, inciso II, do ADCT, quando da avaliação da alocação de dotações de créditos extraordinários vinculados a ações autorizadas no âmbito de regime extraordinário previsto na Constituição Federal a objeto de gasto constante de dotação fixada na lei orçamentária anual ou de créditos suplementares ou especiais do exercício para o órgão.

3.5.6. Ministério da Educação

258. De acordo com a Nota Técnica 5/2021/GAB/SPO/SPO, de 18/2/2021, o montante de R\$ 795,3 milhões para enfrentamento da Covid-19 foi destinado às unidades do MEC sobretudo para ‘a manutenção do funcionamento dos hospitais vinculados à pasta, realização do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), do Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA), do Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos Expedidos por Instituição de Educação Superior Estrangeira (REVALIDA), bem como para a continuidade das aulas na rede federal de ensino’ (peças 151-152).

3.5.6.1. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) - Enem, Encceja e Revalida

259. Segundo o item 7 da Nota Técnica 11/2020/CGOFC/DGP, de 11/8/2020 (peça 152, p. 16), para a operacionalização de suas provas, a equipe técnica do Inep havia estabelecido requisitos mínimos de estruturação junto às instituições contratadas, a exemplo dos seguintes: i) quantidade média de participantes por sala; ii) quantidade de profissionais e materiais por sala; iii) quantidades de sala por locais de aplicação; iv) lista de materiais mínimos por local de aplicação; e v) procedimentos de aplicação a serem adotados pelos colaboradores.

260. No entanto, diante da necessidade de distanciamento, alterou-se a métrica de ensalamento de modo a reduzir a quantidade de participantes por sala, o que resultou no aumento da quantidade de salas, colaboradores, materiais e locais de aplicação. Além disso, houve necessidade de aplicação de ‘mecanismos de proteção, como o uso de máscaras e a assepsia de mãos e superfícies, periodicamente com álcool em gel 70%, enseja na necessidade de inclusão de percentual dos materiais nos instrumentos contratuais em planejamento’. A tabela a seguir reproduzida resume o impacto financeiro, por tipo de exame, causado pelas mudanças nas regras, representando um acréscimo médio de 17% à quantia inicialmente prevista.

Tabela 12: Impacto nos custos dos exames acadêmicos em razão da Covid-19

Exame	Custo total estimado (Sem Covid-19)	Crédito complementar solicitado (Covid-19)
Encceja	R\$ 154.660.154,62*	R\$ 23.100.000,00
Enem	R\$ 379.035.168,83**	R\$ 69.900.000,00
Revalida	R\$ 71.800.000,00***	R\$ 85.566.289,00

* O custo total do Encceja, sem Covid-19, representa o resultado da pesquisa de preços. A experiência do Inep indica que o pregão eletrônico tende a reduzir tal valor. Público estimado similar ao da aplicação de 2019 (3 milhões de candidatos).

** O custo total do Enem, sem Covid-19, representa o resultado da negociação com o consórcio aplicador, tendo em vista que o instrumento contratual é fruto de uma contratação direta. O valor não contempla a demanda do Enem em formato digital.

*** O custo total do Revalida, sem Covid-19, representa a estimativa com base nos últimos custos contratados, reajustados, para 40.000 aplicações na primeira etapa e 12.000 aplicações da segunda etapa.

261. A Coordenação-Geral de Orçamento, Finanças e Contabilidade (peça 109, p. 17-19) informou que, no caso do Revalida, as provas da 1ª etapa foram aplicadas em 8/12/2020 e a segunda está prevista pra abril/maio de 2021, e os pagamentos, conforme condições previstas no contrato, se estenderão durante o exercício de 2021, razão pela qual apenas R\$ 29.131,40 foram pagos no exercício de 2020, conforme a tabela seguinte. Informou, ainda, que a inscrição de R\$ 2.270.400,00 (2020NE800521) se refere ao contrato firmado com a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, responsável pela 'logística de distribuição e operação reversa dos exames realizados pela autarquia'.

Tabela 13: Execuções orçamentária e de Restos a Pagar relativas aos exames

Exame	Objeto	Crédito Extraordinário	Empenhado	Pago em 2020	RAP Inscrito	RAP Pago em 2021	Saldo de RAP
Enem	Aplicação do Exame	69.900.000,00	64.029.419,96	0,00	64.029.419,96	55.966.107,51	8.063.312,45
Encceja	Aplicação do Exame	23.100.000,00	14.544.688,17	0,00	14.544.688,17	0,00	14.544.688,17
Revalida 1ª etapa	Aplicação do Exame	7.097.962,00	1.768.133,43	29.131,40	1.738.680,63	255.662,78	1.483.017,85
Revalida 2ª Etapa	Aplicação do Exame	76.807.903,00	62.967.543,86		62.967.543,86		62.967.543,86
Revalida	Demais Despesas	1.660.424,00	2.270.400,00	1.994.504,04	275.895,96	0,00	275.895,96
Total		178.603.866,00	145.580.185,42	2.023.635,44	143.556.228,58	56.221.770,29	87.334.458,29

Fonte: Peça 109, p. 17-19.

262. Com relação ao Encceja, informou que 'as provas estão previstas para serem aplicadas em abril de 2021 e os pagamentos serão realizados conforme condições previstas em contrato. Do valor total do contrato, R\$ 117.008.222,12 [...], apenas R\$ 14.544.688,17 [...] referem-se a despesas com Covid'. Informou, ainda, que é uma característica dos contratos de aplicação dos exames do Inep pagamentos parcelados, conforme apresentação de produtos e após validação dos custos efetivos da aplicação, mediante confirmação da quantidade de participantes e à aprovação dos executores/fiscais do contrato. Afirmou-se que é comum a execução por meio de restos a pagar, notadamente por terem execução no último trimestre do exercício. O volume de inscrição dos restos a pagar ficou elevado em 2020 por causa da pandemia, que levou ao adiamento das datas de aplicação dos exames.

263. Afirmou que todos os empenhos estão relacionados a contratos existentes e prorrogados ou a contratos firmados em 2020, e que é rotina no encerramento do exercício financeiro consultar os 'gestores e responsáveis técnicos de cada empenho emitido quanto aos saldos dos empenhos de sua responsabilidade, com o intuito de impedir a inscrição indevida em restos a pagar bem como evitar o reconhecimento de dívidas em exercícios futuros'.

264. Acrescentou que os empenhos referentes à Ação 21C0 estão vinculados aos exames a serem aplicados no exercício de 2020, mas que, em razão da pandemia, tiveram aplicações adiadas para 2021. E que esses empenhos se referem exclusivamente ao combate da pandemia de Covid-19, voltados para: i) a adequação dos procedimentos de aplicação ao protocolo oficial de prevenção ao novo coronavírus; ii) a necessidade de promoção de distanciamento entre os participantes, acarretando alteração da métrica de ensalamento e conseqüentemente a necessidade de mais salas e locais de aplicação e respectiva equipe de aplicação; iii) a adequação dos procedimentos de capacitação, além de outros mecanismos de proteção, tipo máscaras e álcool em gel. 'No caso do Revalida, o reforço de profissionais médicos no combate direto à pandemia.

265. Esclareceu, enfim, que os contratos possuem custos fixos e variáveis e, para a emissão de empenho, leva-se em consideração uma 'estimativa de participantes, quantitativo de salas, equipe de aplicação etc., e que poderão sofrer alterações até o dia da efetiva aplicação'. Também são variáveis os custos de correção da redação, conforme o quantitativo de participantes presentes no dia da aplicação. Destarte, há possibilidade de que nem todo valor empenhado seja efetivamente

executado, caso em que a inscrição é cancelada.

266. No que concerne ao nexo de causalidade da despesa, demonstrou-se que o aumento de dotações, via créditos extraordinários, para pagamento dos principais contratos tem relação direta com a COVID-19, fundamentalmente causado pela necessidade de distanciamento e da aquisição de insumos para higienização.

267. Ademais, verifica-se que as justificativas para as inscrições em RP encontram amparo na legislação. Conforme esclarecido, são três os principais fatores: i) o atributo dos contratos consistente em pagamentos parcelados de acordo com a apresentação dos correspondentes produtos, após validação dos custos efetivos submetidos à aprovação do órgão; ii) o fato de os exames serem realizados no último trimestre do exercício; e iii) a pandemia foi justamente a causa do adiamento das datas de aplicação dos exames. A tabela seguinte sintetiza a situação dos pagamentos até 31/3/2021 das notas de empenho selecionadas.

Tabela 14: Inscrição e execução dos Restos a Pagar (Ação 21C0)

R\$ 1,00

Nota de Empenho	Data de Emissão	Descrição	Contratado	RPNP Inscritos	RPNP Pagos (31/3/2021)
2020N E0004 14	31/12/2020	ENCCEJA	FUNDACAO GETÚLIO VARGAS	14.544.688,17	0,00
2020N E8005 21	9/10/2020	CONTRATO 28/2017 - 4º TERMO ADITIVO DE PRORROGAÇÃO	EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELEGRAFOS	2.270.400,00	1.994.504,04
2020N E8005 26	16/10/2020	REVALIDA	CENTRO BRASILEIRO DE PESQUISA EM AVALIAÇÃO E SELEÇÃO DE EVENTOS (CESPE)	1.768.133,43	29.131,40
2020N E8006 98	23/12/2020	ENEM	FUNDACAO CESGRANRIO	39.587.789,42	0,00
2020N E8007 00	23/12/2020	ENEM	FUNDACAO GETÚLIO VARGAS	24.441.630,54	0,00
2020N E8007 39	30/12/2020	REVALIDA 2ª ETAPA DO EXAME	CENTRO BRASILEIRO DE PESQUISA EM AVALIAÇÃO E SELEÇÃO DE EVENTOS (CESPE)	62.967.543,86	0,00

Fonte: Tesouro Gerencial.

3.5.6.2. Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh)

268. Consta do Ofício - SEI 5/2021/SGF/CCF/DOF-Ebserh, de 18/2//2021, que as inscrições em RP da ação orçamentária 21C0 foram fundamentadas nos arts. 1º e 2º do Decreto 10.579/2020, em

vista do que foi realizada a publicação na Internet determinada no art. 2º, § 4º, do mesmo ato. Afirmou-se que os créditos extraordinários foram utilizados para ‘fortalecer a operacionalização das unidades hospitalares com o fito de atender às necessidades dos pacientes acometidos do vírus da Covid-19’, conforme relação dos gastos por natureza de despesa a seguir reproduzidos (peça 109, p. 6-7).

Tabela 15: Inscrição em Restos a Pagar (Objeto/Ação 21C0) - Ebserh

Objeto de aplicação do Recurso (NDD)	Total Inscrito (RPNP e RPP)
MATERIAL HOSPITALAR	24.345.407,43
APAR. EQUIP. UTENS. MED., ODONT. LABOR. HOSPIT.	8.685.313,12
MATERIAL FARMACOLOGICO	6.347.260,35
MANUTENCAO E CONSERV. DE BENS IMOVEIS	1.261.010,13
MATERIAL DE PROTECAO E SEGURANCA	883.753,06
MANUT. E CONSERV. DE MAQUINAS E EQUIPAMENTOS	755.741,00
MAQUINAS, UTENSILIOS E EQUIPAMENTOS DIVERSOS	672.987,57
SERVICO DE SELECAO E TREINAMENTO	613.235,00
LIMPEZA E CONSERVACAO	553.974,27
MATERIAL LABORATORIAL	542.579,68
MATERIAL P/ MANUTENCAO DE BENS MOVEIS	414.283,90
MATERIAL DE LIMPEZA E PROD. DE HIGIENIZACAO	394.531,40
LOCACAO BENS MOV. OUT. NATUREZAS E INTANGIVEIS	346.500,00
SERVICOS DOMESTICOS	322.945,49
GAS E OUTROS MATERIAIS ENGARRAFADOS	229.319,91
MATERIAL DE TIC (PERMANENTE)	194.147,37
VEICULOS DE TRACAO MECANICA	187.000,00
SERV. MEDICO-HOSPITAL., ODONTOL. E LABORATORIAIS	137.187,00
FORNECIMENTO DE ALIMENTACAO	123.490,38
MATERIAL QUIMICO	117.543,25
SERVICOS DE COPA E COZINHA	84.275,88
APOIO ADMINISTRATIVO, TECNICO E OPERACIONAL	60.178,98
MOBILIARIO EM GERAL	57.169,52
MAQUINAS E EQUIPAMENTOS ENERGETICOS	25.500,00
MATERIAL P/ MANUT. DE BENS IMOVEIS/INSTALACOES	18.339,01
SERVICOS DE AGUA E ESGOTO	14.994,82
MANUTENCAO E CONSERVACAO DE BENS IMOVEIS	13.444,01
LOCACAO DE MAQUINAS E EQUIPAMENTOS	8.672,00
EQUIPAMENTO DE PROTECAO, SEGURANCA E SOCORRO	8.320,00
SERVICO DE INCINERACAO, DESTRUCAO E DEMOLICAO	5.146,14
BENS MOVEIS NAO ATIVAVEIS	3.161,92
MANUTENCAO E CONSERVACAO DE BENS MOVEIS	3.067,00
APARELHOS E EQUIPAMENTOS DE COMUNICACAO	1.560,00
MATERIAL ELETRICO E ELETRONICO	1.444,48
MATERIAL DE CAMA, MESA E BANHO	991,69
MATERIAL DE ACONDICIONAMENTO E EMBALAGEM	276,00
Total Geral	47.434.751,76

Fonte: Ofício - SEI 5/2021/SGF/CCF/DOF-Ebserh, de 18/2/2021.

269. O quadro seguinte apresenta o objeto vinculado às notas de empenho selecionadas, acompanhado, de forma resumida, de esclarecimentos que demonstrariam que as despesas serão empregadas no combate à pandemia e seus efeitos econômicos e sociais, bem como as razões que subsidiaram a inscrição dos restos a pagar (peça 109, p. 6).

Quadro 1: Justificativas pelas inscrições em Restos a Pagar - Ebserh

Nota de Empenho	RP Inscrito	UG Executora	Objeto	Favorecido
2020NE800176	1.626.161,00	Hospital de Clínicas de Uberlândia	Luva para procedimento cirúrgico, nitrílica, tamanhos pequeno (7.480) e médio	M S Bastos Comércio Representações LTDA

Nota de Empenho	RP Inscrito	UG Executora	Objeto	Favorecido
			(6.420) - caixas c/ 100 und	
Empenhado 19/10/2020 parcelado em 3 entregas - previsão última entrega 01/2021 - Devido a Grande Demanda o fornecedor atrasou a entrega sendo que esta se efetivará até 12/03/2021. Empenho referente à EPIs utilizados no combate à Covid-19. O HC-UFU ampliou neste ano a quantidade de leitos de UTI exclusivos para Covid-19 de 8 para 32, podendo chegar em até 50 leitos de UTI nos próximos dias. Os leitos de enfermaria Covid-19 também foram ampliados, de 16 para 68.				
2020NE812164	1.520.870,00	Hospital das Clínicas DA UFMG	Luva para procedimento cirúrgico, nitrílica, tamanhos pequeno (3.000) e médio (10.000) - caixas c/ 100 und	M S Bastos Comércio Representações LTDA
Compra centralizada finalizada em dezembro de 2020. EPI (luvas) utilizadas para proteção dos trabalhadores.				
2020NE803065	1.426.927,03	Hospital Universitário do Piauí	Luva para procedimento não cirúrgico, nitrílica, tamanhos pequeno (6.672) e médio (5.525) - caixas c/ 100 und	M S Bastos Comércio Representações LTDA
Em razão do enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da crise do coronavírus Covid-19, o contrato foi assinado pela Sede em 29/12/2020. EPIs para atendimento aos pacientes acometido pela Covid-19.				
2020NE800371	1.084.260,00	Hospital Universitário da UFS	Ventilador pulmonar pediátrico/adulto para terapia intensiva, monitor multiparâmetro modular e monitor multiparâmetro modular com capnografia	Hospcom Equipamentos Hospitalares EIRELI
Processo 23530.005715/2020-18 - Material não entregue - Contrato rescindido. Material não entregue - Contrato rescindido - empenho cancelado.				
2020NE804431	972.034,80	Hospital das Clínicas DA UFG	Sistema de PCR em tempo real	Life Technologies Brasil Comercio e Industria de Product
A homologação do pregão em questão deu-se no dia 14/12/2020, e a emissão da nota de empenho foi no dia 17/12/2020. Considerando as datas, não foi possível a liquidação do saldo do empenho 2020NE804431 dentro do exercício corrente de 2020, considerando o tempo necessário para os trâmites de pedido ao fornecedor, entrega dos materiais e ateste da nota fiscal pelo HCGO. (Termo de Homologação e nota de empenho em anexo). A aquisição dos equipamentos em questão é oriunda de créditos advindos da Medida Provisória 941, de 2 de abril de 2020, que permitiu a aquisição de material médico hospitalar, equipamentos e material permanente para unidade de atenção especializada em saúde, no Hospital das Clínicas da UFG/Ebserh. O HC-UFG/Ebserh, neste momento crucial da saúde pública é uma das principais ferramentas para o desafogamento do sistema de saúde, por ser um hospital de alta complexidade que, de acordo com o gestor local do SUS, é referência para tratamento de pacientes portadores de Covid-19 com e sem comorbidades,				

Nota de Empenho	RP Inscrito	UG Executora	Objeto	Favorecido
sendo necessário ter uma estrutura que atenda as demandas desses pacientes. A aquisição do equipamento em questão tem por objetivo aparelhar a unidade laboratorial de Biologia Molecular do Centro de Genética Humana do HC-UFG/Ebserh para a realização da técnica de RT-qPCR (Transcriptase Reversa - Reação em Cadeia da Polimerase em Tempo Real), com a finalidade principal de detectar o Corona vírus SARS-CoV-2, agente etiológico da COVID-19.				
2020NE804518	909.254,00	Hospital das Clínicas da UFG	Videocolonoscópio adulto, videocolonoscópio pediátrico, videobroncoscópio e videoduodenoscópio	Labor Med Aparelhagem de Precisão LTDA
A homologação do pregão em questão deu-se no dia 28/12/2020, e a emissão da nota de empenho foi no dia 29/12/2020. Considerando as datas, não foi possível a liquidação do saldo do empenho 2020NE804518 dentro do exercício corrente de 2020, considerando o tempo necessário para os trâmites de pedido ao fornecedor, entrega dos materiais e ateste da nota fiscal pelo HCGO. (Termo de Homologação e nota de empenho em anexo). A aquisição dos equipamentos em questão é oriunda de créditos advindos da Medida Provisória 941, de 2 de abril de 2020, que permitiu a aquisição de material médico hospitalar, equipamentos e material permanente para unidade de atenção especializada em saúde, no Hospital das Clínicas da UFG/EBSERH. O HC-UFG/Ebserh, neste momento crucial da saúde pública é uma das principais ferramentas para o desafogamento do sistema de saúde, por ser um hospital de alta complexidade que, de acordo com o gestor local do SUS, é referência para tratamento de pacientes portadores de COVID-19 com e sem comorbidades, sendo necessário ter uma estrutura que atenda as demandas desses pacientes. Os equipamentos de videoendoscopia (que incluem os Videocolonoscópios, Videobroncoscópios e Videoduodenoscópio) são utilizados para realização de imagens médicas de partes internas do corpo humano, auxiliando no diagnóstico de doenças, incluindo a COVID-19.				
2020NE804375	1.199.470,40	Ebserh Complexo Hospitalar do Ceará	Luva para procedimento não cirúrgico, material látex natural íntegro e uniforme, tamanho pequeno (12.400) - caixas c/ 100 und	BRS Suprimentos Corporativos S/A
Ofício - SEI 865 (11111757) A pandemia mundial do Coronavírus (Covid-19) ocasionou uma corrida de insumos (EPIs) para proteção individual e coletiva, ocasionando desabastecimento. Adicionado a esse cenário, os decretos estaduais publicados, estabeleciam o componente do 'lockdown' que colaborou para o fechamento da indústria que deixou de produzir. Para além desse cenário, a falta de matéria prima, o aumento do câmbio o crescimento de internações hospitalares colaborou de forma expressiva para que fornecedores não tivesse condições de entrega em sua totalidade de insumos e equipamentos. Empenho atendido de forma total através das NFs 1762907 e 1763071. O item constante neste empenho (luvas de procedimento) é considerando um EPI e visa garantir, principalmente, a segurança do funcionário durante a execução das suas atividades no HUWC. Para os profissionais da saúde, esses dispositivos se mostram cada vez mais necessários. O cenário atual de pandemia do coronavírus torna indispensável o uso deste item. Resposta complementar no Ofício - SEI 865 (11111757).				
2020NE801227	911.700,00	Ebserh Complexo Hospitalar do Ceará	Avental hospitalar, material* tnt, gramatura cerca de 30 g/cm2, cor* com cor, componente tiras para fixação, característica adicional manga	Fernandes & Cavalcante Comercio e Industria do Vestuar

Nota Empenho	de	RP Inscrito	UG Executora	Objeto	Favorecido
				longa, punho elástico	
Ofício - SEI 865 (11111757) A pandemia mundial do Coronavírus (COVID-19) ocasionou uma corrida de insumos (EPIs) para proteção individual e coletiva, ocasionando desabastecimento. Adicionado a esse cenário, os decretos estaduais publicados, estabeleciam o componente do 'lockdown' que colaborou para o fechamento da indústria que deixou de produzir. Para além desse cenário, a falta de matéria prima, o aumento do câmbio o crescimento de internações hospitalares colaborou de forma expressiva para que fornecedores não tivesse condições de entrega em sua totalidade de insumos e equipamentos. O empenho vem sendo entregue de forma parcial pelo fornecedor. O item constante neste empenho (aventais) é considerando um EPI e visa garantir, principalmente, a segurança do funcionário durante a execução das suas atividades no HUWC. Para os profissionais da saúde, esses dispositivos se mostram cada vez mais necessários. O cenário atual de pandemia do coronavírus torna indispensável o uso deste item. Resposta complementar no Ofício - SEI 865 (11111757).					

Fonte: Ebserh.

270. A considerar os objetos contratados, isto é, equipamentos e insumos hospitalares, reconhece-se que os gastos possuem relação com o enfrentamento da Covid-19, fundamentalmente.

271. Por fim, verifica-se, primeiramente, que o contrato referente à nota de empenho 2020NE80037 foi rescindido em razão da ausência de entrega do objeto. Quanto aos demais, as justificativas para a inscrição em RP são plausíveis e encontram amparo no Decreto 10.579/2020: i) assinatura próximo ao término do exercício; ii) compromissos com entregas parceladas; iii) dificuldade de atendimento das empresas por efeito da pandemia, a exemplo da falta de insumos industriais, das paralisações e de aumento de custos.

3.5. Requisitos fundamentais dos gastos do Orçamento de Guerra

272. Consta do item 10 do Despacho do ministro Bruno Dantas, de 28/1/2021, que (peça 23, p. 2):

‘(...) é preciso detalhar, para fins de fixação de entendimento, os requisitos fundamentais que as dotações inscritas em restos a pagar na condição analisada nos autos devem estampar. Isto é, se a previsão/discriminação relativa à aplicação desses recursos é suficiente para se assegurar de que serão empregadas estritamente para combate aos efeitos econômicos, sociais e sanitários da pandemia de Covid-19.’

273. Em vista disso, indagou-se ao Ministério da Economia quais são os requisitos ou características fundamentais que a despesa deve apresentar para ser classificada como gasto voltado ao combate à calamidade pública nacional e seus efeitos econômicos e sociais.

274. Esclareceu-se, mediante a Nota Técnica SEI 7910/2021/ME, de 22/2/2021, que o art. 5º da Emenda Constitucional 106, de 7/5/2020, determinou a edição de decreto do presidente da República para dispor sobre a forma de identificação das despesas relacionadas ao enfrentamento da calamidade pública nacional decorrente da Covid-19, em vista do que foi publicado o Decreto 10.360, de 21/5/2020, o qual (peça 52, p. 2):

‘(...) determinou a identificação das despesas por meio de classificadores e marcadores orçamentários, conforme o caso, incluindo o título e o subtítulo das ações orçamentárias, o plano orçamentário e, quando necessário, por razões técnicas devidamente fundamentadas, outros marcadores orçamentários definidos pela SOF. [...], identificou diretamente, em seu anexo, despesas anteriores à Emenda Constitucional que já indicavam, de alguma forma, a finalidade de enfrentamento da calamidade pública e de seus efeitos’. Por fim, determinou que as despesas identificadas sejam disponibilizadas no Painel do Orçamento do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOP.’

275. Informou-se que a SOF, por sua vez, publicou a Instrução Normativa 41, de 29/5/2020, destinada a apresentar orientações técnicas aos órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal para identificação das despesas relacionadas ao enfrentamento da Covid-19 e

seus efeitos, mediante a qual foi esclarecido que os mesmos são responsáveis por informá-la sobre essas despesas, além de detalhar os procedimentos técnicos que devem ser observados na sua identificação: codificação dos planos orçamentários, complemento dos títulos e subtítulos das ações orçamentárias, entre outros. Informou-se que por terem esses órgãos setoriais controle sobre a execução orçamentária e estarem envolvidos nas decisões sobre a aplicação dos recursos, ‘são responsáveis pela aferição do nexo de causalidade entre a realização de determinada despesa e o enfrentamento da calamidade pública, e devem informar à SOF sobre as despesas que possuam essa finalidade, para que esta realize a devida identificação nos sistemas informatizados, conforme disposto no art. 1º da Instrução Normativa 41, de 29 de maio de 2020’. (peça 52, p. 2-3), conforme a seguir reproduzido.

Art. 1º Os órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, ou equivalentes, são responsáveis por informar à Secretaria de Orçamento Federal da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia - SOF/SEF/ME as despesas relacionadas ao enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia e de seus efeitos sociais e econômicos, em especial as que sejam realizadas por meio de regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações, nos termos da Emenda Constitucional 106, de 7 de maio de 2020.

276. Por fim, salientou-se que, haja vista serem despesas decorrentes de créditos extraordinários (peça 52, p. 3):

‘(...) as características que as qualificam como destinadas ao enfrentamento da calamidade pública estão relacionadas com as justificativas apresentadas na exposição de motivos, que integra a mensagem de encaminhamento da medida provisória ao Congresso Nacional. Tal documento apresenta as razões para a urgência, relevância e imprevisibilidade do crédito extraordinário, compreendendo a relação entre a realização da despesa e o enfrentamento da Covid-19 e seus efeitos.’

277. Apresentadas as respostas, passa-se ao exame. As despesas autorizadas no âmbito do regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações, segundo trechos que se extraem dos arts. 1º, 2º, 3º e 5º, da Emenda Constitucional 106/2020, devem atender às seguintes condições:

- i) aplicação durante a vigência de estado de calamidade pública nacional;
- ii) atendimento às necessidades decorrentes da pandemia;
- iii) incompatibilidade com o regime regular em razão de urgência;
- iv) não impliquem despesa permanente;
- v) propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas;
- vi) relacionadas ao enfrentamento da calamidade pública nacional e de seus efeitos sociais e econômicos.

278. Observa-se que constam das regras condicionantes conceitos vagos ou de amplitude indeterminada - atender necessidades, urgência, despesa permanente, relacionadas ao enfrentamento, consequências ou efeitos sociais e econômicos -, mas que possibilitaram ao aplicador da lei, no momento de elevada incerteza, dar extensão suficiente ao significado das normas para o efetivo enfrentamento da Covid-19 e sua disseminação, bem como sobre suas consequências ou efeitos, os quais podem se estender para além do exercício da abertura do crédito.

279. Então, a Exposição de Motivos (EM) integrante da Mensagem do presidente da República que submete à deliberação do Congresso Nacional o texto da medida provisória para a abertura desses créditos extraordinários deve apresentar ações que, a princípio, preenchem tais condições. E uma vez que o Congresso Nacional é quem tem competência para emitir juízo de valor sobre essa adequação - além dos pressupostos constitucionais da urgência e imprevisibilidade exigidos nos arts. 62 e 167, § 3º, da Constituição Federal -, a ponto de rejeitar a medida provisória, a ausência de rejeição, por corolário, indica que as ações informadas detêm, *a priori*, atributos ou preenchem requisitos que as tornam aptas a pertencerem ao conjunto daquelas que possuem nexo causal com o combate à Covid-19 no âmbito do regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações.

280. A respeito da deliberação do Congresso Nacional, em especial quanto aos trabalhos no âmbito da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO, registre-se que o órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o relator da medida provisória apresentada deve encaminhar aos relatores e à Comissão, no prazo de cinco dias de sua publicação, nota técnica com subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária, nos termos do que determina o art. 19 da Resolução 1, de 2002-CN, oportunidade em que são examinados, sem contudo adentrar no mérito político, aspectos formais relativos aos requisitos constitucionais da imprevisibilidade e urgência.

281. Verifica-se que em todos os pareceres não houve ressalva quanto aos citados aspectos, bem assim rejeição expressa pelo Congresso Nacional de qualquer das medidas provisórias. Lembrando-se que, segundo dispõe o art. 62, § 11, da Constituição Federal, caso não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º do mesmo artigo até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas (<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/medidas-provisorias/2019-a-2022>).

282. No entanto, a despeito de autorizações de despesas aparentemente regulares, posteriormente, quando disponibilizado o crédito extraordinário ao ordenador de despesas e este celebra convênios ou contratos indicando-os, é possível surgirem incompatibilidades ou excessos envolvendo aspectos qualitativos ou quantitativos, relacionados, por exemplo, à própria escolha do instrumento ou ao objeto contratado. Uma vez que há necessidade de atuação estatal sobre um amplo espectro de problemas, em alguma medida existirão, na fase de contratação e execução orçamentária, créditos extraordinários vinculados a objetos apenas indiretamente ligados ao enfrentamento à pandemia, ou, se diretamente relacionados, cujas despesas estão sujeitas a alocações que não guardam proporcionalidade em termos de utilidades estritas ao combate à doença ou seus efeitos sociais e econômicos, a exemplo de gastos de investimentos ou manutenções de bens que estarão a serviço do combate à pandemia, porém, seus custos são, ou deveriam ser, apropriados predominantemente a outras atividades, ou mesmo exclusivamente; situação constatada em contratos de manutenção de elevadores e de helicópteros.

283. Assim sendo, a pertinência dos gastos com o enfrentamento da Covid-19 exige o exame do caso concreto para a verificação se possuem atributos ou preenchem requisitos que os definam como meios para o enfrentamento da doença e de efeitos deletérios no campo social e econômico, mediante ações de controle que envolvam a verificação do objeto dos ajustes, contratuais ou convencionais, e sua aplicação. Esse exame, então, pode ser levado a efeito no âmbito da prestação de contas do ordenador de despesas, que é a autoridade que autoriza a emissão de empenho e determina o pagamento, bem assim indica os empenhos aptos à inscrição em restos a pagar não processados, consoante o art. 80, § 1º, do Decreto-Lei 200/1967, c/c o art. 68, § 1º, do Decreto 93.872/1986. Por outro lado, verifica-se que as ações de maior materialidade possuem destinação ou sistemática de pagamento que permite identificar prontamente a relação de causalidade com o enfrentamento à pandemia e seus efeitos, a exemplo das Ações 21C2, 00S4 e 00SF, as quais, quanto ao montante inscrito em RP, correspondem a cerca de 62%.

284. Especificamente quanto aos requisitos para inscrição em restos a pagar de empenhos relacionados ao enfrentamento da pandemia, tais decorrem do Decreto 10.579/2020 - editado também com amparo no art. 62, § 3º, inciso II, e § 4º, da LDO 2020 -, que estabeleceu duas impactantes exceções ao regime de execução orçamentário-financeiro de encerramento do exercício de 2020: i) segundo o art. 1º, poderiam ser empenhadas as despesas de que trata o art. 27 do Decreto 93.872/1986, relativas a contratos, convênios, acordos ou ajustes de vigência plurianual a serem executadas até 31/12/2021, desde que devidamente justificado pela unidade gestora responsável; ii) segundo o art. 2º, a inscrição de restos a pagar das despesas de que trata o art. 5º da EC 106/2020, ante a urgência no atendimento às necessidades da sociedade decorrentes da pandemia de Covid-19, poderiam, mediante justificativa formal da unidade gestora responsável, ser inscritas em restos a pagar se relativas a contratos, convênios, acordos ou ajustes de vigência plurianual, a serem executadas até 31/12/2021. No que concerne à regularidade do objeto, resta

reconhecida por presunção relativa, haja vista as justificativas encaminhadas na apresentação do projeto de medida provisória, conforme abordado.

4. CONCLUSÃO

285. O presente trabalho de acompanhamento foi atuado com o objetivo de atender determinação do ministro Bruno Dantas, exarada por meio de despacho (peça 23), solicitando o reexame de questões relacionadas à inscrição de restos a pagar de despesas relacionadas ao combate à pandemia de Covid-19 e sua compatibilidade com as regras de Direito Financeiro, notadamente o Teto de Gastos públicos.

286. Os levantamentos e análises realizadas seguiram o roteiro definido no Despacho do ministro Bruno Dantas, o qual descreveu os seguintes pontos para análise:

- a. volume e destinação dos créditos extraordinários abertos para combate à pandemia de Covid-19, bem como sua execução financeira até 31/12/2020;
- b. volume global dos restos a pagar não sujeitos aos limites previstos para 2021, apurados na forma do art. 107 do ADCT, conforme proposta de entendimento alvitrada no subitem 95.a da peça 19, *vis-à-vis* a previsão total de gastos da União sujeitos ao Teto de Gastos;
- c. avaliar a viabilidade de execução financeira do Orçamento de 2021 em conjunto com os restos a pagar inscritos na condição ora examinada, sem prejuízo do custeio de outras atividades estatais ou do controle do endividamento público;
- d. averiguar em que medida a Administração Pública Federal pode ter se utilizado do Decreto Legislativo 6/2020 como justificativa para inscrever, em restos a pagar, recursos orçamentários não estritamente vinculados ao combate dos efeitos da pandemia;
- e. detalhar, para fins de fixação de entendimento, os requisitos fundamentais que as dotações inscritas em restos a pagar na condição analisada nos autos devem estampar;
- f. analisar, portanto, se o instrumento crédito extraordinário não estaria sendo usado para flexibilizar as normas orçamentárias, sobretudo o princípio da anualidade, de forma a antecipar indevida e desmesuradamente gastos do presente exercício ou viabilizar aplicações não consentâneas com o enfrentamento da situação de calamidade pública prevista no Decreto Legislativo 6/2020. Em outras palavras, se o Poder Executivo não estaria se valendo do crédito extraordinário, ou ainda de outros permissivos excepcionais decorrentes do regime fiscal transitório instituído para o enfrentamento da pandemia, para burlar os valiosos princípios que devem orientar a responsabilidade fiscal.

287. Sobre o aspecto da regularidade, os trabalhos realizados buscaram responder os seguintes questionamentos: i) a despesa possui nexos de causalidade com o enfrentamento da pandemia de Covid-19? ii) caso possua nexos de causalidade com o enfrentamento da Covid-19, a inscrição em restos a pagar foi realizada em conformidade com o item 9.1.3 do Acórdão 3.225/2020-TCU-Plenário e o art. 1º do Decreto 10.579/2020? iii) não havendo nexos de causalidade com o enfrentamento da Covid-19, a inscrição foi realizada considerando as hipóteses possíveis de inscrição?

288. No que concerne aos levantamentos dos valores executados, as verificações evidenciaram o seguinte:

- a. durante o exercício de 2020, a União alocou cerca de R\$ 635,5 bilhões em dotações orçamentárias para o combate à pandemia causada pela Covid-19;
- b. do valor autorizado em 2020, foram empenhados cerca de R\$ 540,2 bilhões (85% do total) e pagos R\$ 524 bilhões (97% do valor empenhado), ensejando a inscrição de restos a pagar no montante de R\$ 16,1 bilhões;
- c. Em termos de valores pagos, as três despesas mais vultosas em 2020 foram: Programa Auxílio Emergencial (R\$ 292,1 bilhões); Despesas autorizadas no âmbito da LC 173/2020 (R\$ 60,1 bilhões) e Pronampe (R\$ 38,1 bilhões);

d. dos R\$ 16,1 bilhões inscritos em restos a pagar, R\$ 8,04 bilhões são do Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, R\$ 2,21 bilhões da Ação 21C0 - Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública e R\$ 1,92 bilhão da ação de financiamento da infraestrutura turística nacional;

e. do total de restos a pagar inscritos, referentes a despesas de enfrentamento da pandemia de Covid-19, R\$ 15,82 bilhões não estão sujeitos aos limites do Teto de Gastos para 2021, haja vista que foram autorizados por meio de créditos extraordinários e/ou não são despesas primárias; e

f. até 26/9/2021, foram pagos R\$ 4,7 bilhões e cancelados R\$ 6,8 bilhões de restos a pagar, restando ainda um saldo de R\$ 4,5 bilhões a pagar.

289. Em relação ao impacto financeiro dos restos a pagar na execução orçamentária do exercício, foi possível concluir que: a) apesar de tais valores já estarem considerados na meta fiscal para o exercício de 2021, o pagamento aumenta ainda mais o déficit primário do governo federal; b) a inscrição desses valores aumenta o risco de impacto sobre o custeio da máquina administrativa, já que parte dos seus pagamentos irá concorrer com os pagamentos das despesas do exercício corrente; c) o risco para o custeio da máquina administrativa é ainda maior, quando se verifica que o montante das despesas discricionárias primárias para 2021 é o menor já fixado nos últimos quatro anos; d) o cancelamento de R\$ 6,3 bilhões de restos a pagar de despesas relacionadas à pandemia de Covid-19 diminuiu consideravelmente o impacto financeiro desses passivos sobre as metas fiscais de 2021.

290. Quanto à regularidade da inscrição dos restos a pagar de créditos extraordinários de despesas relacionadas à Covid-19, foram identificadas as seguintes inconformidades:

a. Em relação às operações do Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, verificou-se as seguintes desconformidades: i) ausência de anulação de empenhos em virtude da redução dos compromissos, contrariando o art. 28 do Decreto 93.872/1986; ii) cômputo injustificado do montante que viria a ser inscrito em RPNP na meta de resultado primário atualizada - déficit primário de R\$ 247.118.225.000,00 - então recentemente proposta pelo ministro da Economia Paulo Guedes, mediante o Ofício SEI 591/2020/ME, de 14/12/2020, contrariando o art. 1º, § 1º, c/c o art. 4º, § 2º, inciso II, da LRF; iii) efetiva inscrição dos mesmos RPNP, inobstante a ausência de condição de subsistência do empenho, contrariando o art. 68 do Decreto 93.872/1986; e iv) e impacto patrimonial indevido em razão de falha na identificação da melhor estimativa do montante reconhecido como provisão, contrariando o item 3.2.2 e 12.2.2 do MCASP;

b. incongruências do cronograma de desembolso e vigência constantes dos planos de aplicação relativos aos contratos de repasse celebrados com os estados do Acre (CR 908549/2020), Pará (CR 908558/2020) e Amazonas (CR 908578/2020), aos quais se vinculam os empenhos 2020NE800031, 2020NE800032 e 2020NE800033, no âmbito da execução da Ação 21C0 - Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública;

c. baixa efetividade na execução da Ação 21C0 por meio do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) - Termo de Adesão como instrumento para disponibilização de recursos à famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional, conforme consta da EM 00149/2020 ME, integrante do projeto que deu origem à Medida Provisória 957/2020;

d. ausência de metodologia para a avaliação do montante alocado aos serviços, propondo-se dar ciência ao Ministério da Defesa acerca da necessidade de explicitação da metodologia da estimativa com base no efetivo emprego do recurso, para fins de cumprimento do art. 107, § 6º, inciso II, da Constituição Federal, quando da avaliação da alocação de dotações de créditos extraordinários da Ação 21C0 - Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública, autorizadas com base no Regime Extraordinário Fiscal e Financeiro (EC 106/2020), a objeto de gasto compartilhado com ações de enfrentamento da Covid-19 e com ações ordinárias do Ministério.

291. Por fim, no que concerne às características fundamentais que os créditos extraordinários relativos à Covid-19 devem estampar, concluiu-se que, a princípio, constam esclarecidas nas diversas exposições de motivos integrantes das mensagens presidenciais que submetem à

deliberação do Congresso Nacional os textos das medidas provisórias para sua abertura, e que, para uma parcela materialmente pouco representativa, apenas o exame do caso concreto pode ratificar a existência de atributos ou requisitos que os definam como meios para o enfretamento da doença e de seus efeitos danosos ao meio social e econômico.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

i) determinar ao Ministério da Cidadania, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do RI/TCU e os arts. 2º, inciso I, e 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que:

i.1) em razão de os prazos de execução relativos aos contratos de repasse 908549/2020, 908558/2020 e 908578/2020, aos quais se vinculam os empenhos 2020NE800031, 2020NE800032 e 2020NE800033, excederem a data de 31/12/2021, realize a anulação da parte dos restos a pagar inscritos que não forem executados até 31/12/2021, em conformidade com o art. 1º do Decreto 10.579/2020, c/c o item 9.1.3 do Acórdão 3.225/2020-TCU-Plenário (seção 3.5.4);

i.2) realize levantamento dos demais contratos da mesma espécie, executados por meio da Ação 21C0, e, havendo excesso no valor empenhado e inscrito em restos a pagar, que proceda à anulação dos valores não executados até 31/12/2021 (seção 3.5.4);

i.3) somente realize as liquidações e os pagamentos dos contratos de repasse custeados com recursos da Ação 21C0 quando todas as condicionantes da Portaria Interministerial 424/2016 forem atendidas (seção 3.5.4);

ii) dar ciência, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do RI/TCU, e os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020:

ii.1) ao Ministério da Defesa acerca da necessidade de explicitar a metodologia da estimativa com base no efetivo emprego do recurso, para fins de cumprimento do art. 167-B da Constituição Federal, c/c o art. 107, § 6º, inciso II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, quando da avaliação da alocação de dotações de créditos extraordinários vinculados a ações autorizadas no âmbito de regime extraordinário previsto na Constituição Federal a objeto de gasto constante de dotação fixada na lei orçamentária anual ou de créditos suplementares ou especiais do exercício para o órgão (seção 3.5.5);

ii.2) à Secretaria de Trabalho, do Ministério do Trabalho e Previdência quanto à necessidade de fiel observância dos seguintes aspectos voltados à boa e regular gestão orçamentária e financeira:

ii.2.1) anulação de empenhos, antes do encerramento do exercício, em virtude da redução dos compromissos, em atendimento ao art. 28 do Decreto 93.872/1986 (seção 3.5.1.1);

ii.2.2) estimativa do montante a ser inscrito em restos a pagar não processados, em atendimento ao art. 68 do Decreto 93.872/1986 e aos arts. 1º, § 1º, e 4º, § 2º, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal (seção 3.5.1.1);

ii.2.3) estimativa do montante reconhecido contabilmente como provisão, em atendimento aos itens 3.2.2 e 12.2.2 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (seção 3.5.1.1);

iii) encaminhar cópia da decisão que vier a ser proferida nestes autos aos Ministérios da Economia, da Saúde, do Turismo e da Educação, à Casa Civil da Presidência da República, às Comissões Mistas de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização e de Acompanhamento das Medidas Relacionadas ao Coronavírus, ambas do Congresso Nacional, e ao Gabinete Integrado de Acompanhamento à Epidemia do Coronavírus-19 da Procuradoria-Geral da República;

iv) encerrar o presente processo, com fulcro no art. 169, inciso V, do RI/TCU.”

VOTO

Trata-se de acompanhamento autuado em apartado ao TC 016.873/2020-3, com o objetivo de examinar questões relacionadas à inscrição de restos a pagar de despesas voltadas ao combate da pandemia de Covid-19.

2. Primeiramente, à peça 312 do TC 016.873/2020-3, proferi despacho determinando à Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) que analisasse se a execução financeira dos restos a pagar em 2021 oriundos de créditos extraordinários inscritos em 2020 em decorrência da pandemia estaria sujeita aos limites das despesas primárias da União do exercício de 2021 (“Teto de Gastos”).

3. Após o exame da matéria, a Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) elaborou a seguinte proposta (peça 19):

“a. fixar entendimento, com fulcro no art. 16, inciso V, do Regimento Interno do TCU, no art. 167, § 3º, da Constituição Federal e no art. 107, § 6º, inciso II, do ADCT, no sentido de que os créditos extraordinários e seus respectivos restos a pagar, desde que autorizados de acordo com os pressupostos constitucionais da urgência, relevância e imprevisibilidade, e aplicados em conformidade com as demais regras do Direito Financeiro, não são computados nos limites de despesas primárias estabelecidos pelo Novo Regime Fiscal, instituído pela EC 95/2016;

b. encaminhar cópia da decisão que vier a ser proferida ao Ministério da Economia, à Casa Civil da Presidência da República e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, informando-lhes que o inteiro teor da referida decisão poderá ser consultado no Portal do TCU (www.tcu.gov.br/acordaos);

c. arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”

4. Todavia, considero que antes de fixar referido entendimento, seria necessário buscar mais esclarecimentos sobre o contexto orçamentário e financeiro da União, especialmente sobre os fatos que envolviam a emissão dos créditos extraordinários em 2020, bem como a execução dos restos a pagar deles decorrentes.

5. Assim, determinei que a Semag levantasse as seguintes informações (peça 23):

“a. volume e destinação dos créditos extraordinários abertos para combate à pandemia de Covid-19, bem como sua execução financeira até 31/12/2020;

b. volume global dos restos a pagar não sujeitos aos limites previstos para 2021, apurados na forma do art. 107 do ADCT, conforme proposta de entendimento alvitrada no subitem 95.a da peça 19, *vis-à-vis* a previsão total de gastos da União sujeitos ao Teto de Gastos;

c. avaliar a viabilidade de execução financeira do Orçamento de 2021 em conjunto com os restos a pagar inscritos na condição ora examinada, sem prejuízo do custeio de outras atividades estatais ou do controle do endividamento público;

d. averiguar em que medida a Administração Pública Federal pode ter se utilizado do Decreto Legislativo 6/2020 como justificativa para inscrever, em restos a pagar, recursos orçamentários não estritamente vinculados ao combate dos efeitos da pandemia;

e. detalhar, para fins de fixação de entendimento, os requisitos fundamentais que as dotações inscritas em restos a pagar na condição analisada nos autos devem estampar;

f. analisar, portanto, se o instrumento crédito extraordinário não estaria sendo usado para flexibilizar as normas orçamentárias, sobretudo o princípio da anualidade, de forma a antecipar indevida e desmesuradamente gastos do presente exercício ou viabilizar aplicações não consentâneas com o enfrentamento da situação de calamidade pública prevista no Decreto Legislativo 6/2020. Em outras palavras, se o Poder Executivo não estaria se valendo do

crédito extraordinário, ou ainda de outros permissivos excepcionais decorrentes do regime fiscal transitório instituído para o enfrentamento da pandemia, para burlar os valiosos princípios que devem orientar a responsabilidade fiscal.”

6. Em atendimento ao despacho, a Semag levantou os dados requeridos e analisou, por amostragem, a regularidade das inscrições de restos a pagar com base no seguinte procedimento:

6.1. foi utilizado como fonte de coleta de dados o Sistema Tesouro Gerencial;

6.2. foram selecionados seis ministérios que juntos inscreveram 99,46% dos restos a pagar de créditos extraordinários da Covid-19;

6.3. além do critério de materialidade, a seleção diversificou os tipos de despesas a serem analisadas;

6.4. foram escolhidos os empenhos com maior materialidade e solicitados os respectivos processos de execução da despesa aos ministérios para uma análise mais detalhada.

7. O exame teve o objetivo de responder aos questionamentos do despacho à peça 23 e, para tanto, avaliar os seguintes aspectos:

7.1. se a despesa possuía nexo de causalidade com o enfrentamento da pandemia de Covid-19;

7.2. caso possuísse nexo de causalidade com o enfrentamento da Covid-19, se a inscrição em restos a pagar teria sido realizada em conformidade com o item 9.1.3 do Acórdão 3.225/2020-TCU-Plenário e com o art. 1º do Decreto 10.579/2020;

7.3. não havendo nexo de causalidade com o enfrentamento da Covid-19, se a inscrição teria sido realizada considerando as hipóteses possíveis de inscrição.

8. Após o exame, a Semag concluiu que, na amostra verificada, os restos a pagar inscritos possuíam nexo de causalidade com o enfrentamento da Covid-19, no entanto, em alguns casos, teria havido falhas na sua inscrição.

9. Primeiramente constatou que o Ministério da Cidadania havia promovido, em 2020, empenhos contemplando a execução integral dos contratos de repasse 908549/2020, 908558/2020 e 908578/2020, celebrados respectivamente no âmbito dos estados do Acre, Pará e Amazonas, para a Implementação de Sistemas de Captação e Armazenamento de Água”, em desacordo com o cronograma de execução das obras, pois eles possuem termos de vigência previstos para 31/12/2025, 30/6/2022 e 30/12/2022, respectivamente. Portanto, o empenho deveria ter sido feito apenas no valor previsto para execução até 31/12/2021, conforme art. 1º do Decreto 10.579/2020. Nesse sentido, também o item 9.1.3 do Acórdão 3.225/2020-TCU-Plenário.

10. O equívoco gerou também a inscrição irregular em restos a pagar não processados da totalidade dos valores, não obstante qualquer das obras previstas ter sido iniciada até 31/12/2020. Ressalte-se que o art. 2º, II, “b” e §1º, do Decreto 10.579/2020 assim dispõe:

“Art. 2º As despesas da União relativas ao enfrentamento da calamidade pública nacional, de que trata o art. 5º da Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020, poderão ser inscritas somente em:

I - restos a pagar processados; e

II - restos a pagar não processados, observado o disposto no § 1º do art. 68 do Decreto nº 93.872, de 1986, quando:

a) estiverem em fase de verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e os documentos comprobatórios do respectivo crédito; ou

b) na aquisição de bens ou realização de serviços e obras, tiverem sua execução iniciada, nos termos dos incisos I e II do § 5º do art. 68 do Decreto nº 93.872, de 1986.

§ 1º Excepcionalmente e mediante justificativa formal pela unidade gestora responsável da urgência no atendimento às necessidades da sociedade decorrentes da pandemia de covid-19, poderão ser inscritas em restos a pagar as despesas a que se refere o caput, relativas a contratos, convênios, acordos ou ajustes de vigência plurianual, a serem executadas até 31 de dezembro de 2021. (grifos acrescidos).”

11. Por essa razão, a unidade instrutora propõe determinar ao Ministério da Cidadania que anule parte dos restos a pagar inscritos que não foram executados até 31/12/2021, em conformidade com o art. 1º do Decreto 10.579/2020, c/c o item 9.1.3 do Acórdão 3.225/2020-TCU-Plenário.

12. Além da ocorrência acima descrita, em um outro processo de execução de despesa, a Semag identificou que a Secretaria Especial de Previdência e Trabalho teria deixado de anular, em 2020, empenhos no valor de cerca de R\$ 6,35 bilhões, relativos a despesas que não mais subsistiriam, realizando, conseqüentemente, estimativas incorretas de inscrição de restos a pagar não processados e de provisão para o exercício de 2021.

13. A falha, todavia, foi corrigida em 24/9/2021. Assim, a unidade propõe apenas cientificar o órgão do fato para que ele seja evitado no futuro.

14. Por fim, a unidade destacou que o Ministério da Defesa havia utilizado recursos decorrentes de créditos extraordinários abertos para o enfrentamento da pandemia em atividades que também incluíam ações não dirigidas ao combate à crise sem, no entanto, especificar qual teria sido a metodologia de cálculo do valor definido para as ações dirigidas ao enfrentamento da Covid-19. Sendo assim, sugeriu dar ciência ao órgão sobre a necessidade de explicitar a metodologia de cálculo.

15. Em suma, diante das constatações, a unidade de controle externo apresentou a seguinte proposta de encaminhamento:

“i) determinar ao Ministério da Cidadania, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do RI/TCU e os arts. 2º, inciso I, e 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que:

i.1) em razão de os prazos de execução relativos aos contratos de repasse 908549/2020, 908558/2020 e 908578/2020, aos quais se vinculam os empenhos 2020NE800031, 2020NE800032 e 2020NE800033, excederem a data de 31/12/2021, realize a anulação da parte dos restos a pagar inscritos que não forem executados até 31/12/2021, em conformidade com o art. 1º do Decreto 10.579/2020, c/c o item 9.1.3 do Acórdão 3.225/2020-TCU-Plenário (seção 3.5.4);

i.2) realize levantamento dos demais contratos da mesma espécie, executados por meio da Ação 21C0, e, havendo excesso no valor empenhado e inscrito em restos a pagar, que proceda à anulação dos valores não executados até 31/12/2021 (seção 3.5.4);

i.3) somente realize as liquidações e os pagamentos dos contratos de repasse custeados com recursos da Ação 21C0 quando todas as condicionantes da Portaria Interministerial 424/2016 forem atendidas (seção 3.5.4);

ii) dar ciência, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do RI/TCU, e os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020:

ii.1) ao Ministério da Defesa acerca da necessidade de explicitar a metodologia da estimativa com base no efetivo emprego do recurso, para fins de cumprimento do art. 167-B da Constituição Federal, c/c o art. 107, § 6º, inciso II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, quando da avaliação da alocação de dotações de créditos extraordinários vinculados a ações autorizadas no âmbito de regime extraordinário previsto na Constituição Federal a objeto de gasto constante de dotação fixada na lei orçamentária anual ou de créditos suplementares ou especiais do exercício para o órgão (seção 3.5.5);

ii.2) à Secretaria de Trabalho, do Ministério do Trabalho e Previdência quanto à necessidade de fiel observância dos seguintes aspectos voltados à boa e regular gestão orçamentária e financeira:

- ii.2.1) anulação de empenhos, antes do encerramento do exercício, em virtude da redução dos compromissos, em atendimento ao art. 28 do Decreto 93.872/1986 (seção 3.5.1.1);
- ii.2.2) estimativa do montante a ser inscrito em restos a pagar não processados, em atendimento ao art. 68 do Decreto 93.872/1986 e aos arts. 1º, § 1º, e 4º, § 2º, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal (seção 3.5.1.1);
- ii.2.3) estimativa do montante reconhecido contabilmente como provisão, em atendimento aos itens 3.2.2 e 12.2.2 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (seção 3.5.1.1);
- iii) encaminhar cópia da decisão que vier a ser proferida nestes autos aos Ministérios da Economia, da Saúde, do Turismo e da Educação, à Casa Civil da Presidência da República, às Comissões Mistas de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização e de Acompanhamento das Medidas Relacionadas ao Coronavírus, ambas do Congresso Nacional, e ao Gabinete Integrado de Acompanhamento à Epidemia do Coronavírus-19 da Procuradoria-Geral da República;
- iv) encerrar o presente processo, com fulcro no art. 169, inciso V, do RI/TCU.”

II

16. Corroboro a proposta da unidade instrutora, utilizando os seus argumentos como minhas razões de decidir, sem óbice dos comentários que passo a tecer.
17. Segundo os dados levantados, no decorrer de 2020, a União autorizou R\$ 635,5 bilhões em dotações orçamentárias para o combate à pandemia de Covid-19, dos quais R\$ 629,5 bilhões se referiram a despesas primárias.
18. Do total de dotações destinadas ao enfrentamento da pandemia, R\$ 634,2 bilhões foram autorizados por meio de medidas provisórias de abertura de créditos extraordinários e o valor restante, R\$ 1,3 bilhão, foi autorizado por meio de créditos suplementares e especiais.
19. Considerando a relevância desses valores e o fato de as despesas autorizadas por créditos extraordinários não estarem sujeitas ao Teto de Gastos, conforme art. 107, §6º, II, da Constituição Federal, entendi necessário que o Tribunal acompanhasse com mais rigor o destino desses valores, inclusive os transferidos para serem pagos em 2021 por meio de inscrição em restos a pagar.
20. De acordo com as informações trazidas no acompanhamento, o orçamento autorizado para combater a pandemia e seus efeitos econômicos e sociais foi destinado a quatro grandes eixos de atuação do governo:
- 20.1. Assistência social e auxílio aos mais vulneráveis: R\$ 329,4 bilhões;
 - 20.2. Manutenção de empregos e financiamento ao setor privado: R\$ 158,7 bilhões;
 - 20.3. Auxílio financeiro a Estados, Distrito Federal e Municípios: R\$ 79,2 bilhões;
 - 20.4. Saúde de demais despesas dos ministérios: R\$ 68,2 bilhões.
21. Do total das dotações autorizadas pela União em 2020, visando ao combate à pandemia e aos efeitos dela decorrentes (R\$ 635,5 bilhões), foram empenhados cerca de R\$ 540,2 bilhões (85% do total) e pagos R\$ 524,0 bilhões (97% do valor empenhado). Assim, ao final do exercício de 2020, foram inscritos em restos a pagar (processados e não processados) cerca de **R\$ 16,1 bilhões** (3% do valor empenhado).
22. O grupo de despesas que menos executou os recursos disponibilizados foi o “Saúde e demais despesas dos ministérios”, com 66,7% das dotações disponíveis empenhadas. Já o grupo de despesa que mais executou foi o “Auxílio a Estados/DF/Municípios”, com 98,3% de empenhos das dotações disponíveis. O alto percentual de execução das transferências aos entes subnacionais é decorrência da força normativa das leis que criaram a obrigação da União para com os outros entes e definiu o prazo para execução da despesa.

23. Observou-se que 75,7% dos restos a pagar inscritos estavam concentrados em três ações orçamentárias: 49,7% no Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, 14,2% no Auxílio Emergencial de Proteção Social e 11,8% no Financiamento da Infraestrutura Turística.
24. Entre os restos a pagar processados, destacaram-se as despesas com o Financiamento da Infraestrutura Turística, que inscreveu R\$ 1,92 bilhão e pagou R\$ 501,6 milhões nos nove meses do ano de 2021.
25. No grupo dos restos a pagar não processados, a despesa com o Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda foi a que teve o maior valor inscrito. Até a data de 26/9/2021, foram pagos R\$ 686,7 milhões e cancelados R\$ 6,3 bilhões desse subgrupo de despesa.
26. O Teto de Gastos fixado para 2021 foi de R\$ 1.485,0 bilhões, resultante do limite de 2020 corrigido em 2,13% em decorrência da inflação. O volume total de restos a pagar de despesas destinadas ao enfrentamento da pandemia foi de R\$ 16,1 bilhões, sendo R\$ 15,8 bilhões de **créditos extraordinários** e R\$ 330,8 milhões de créditos suplementares e especiais.
27. Considerando que, segundo o disposto no art. 107, § 6º, inciso II, do ADCT, estariam excluídos do Teto de Gastos todos os créditos extraordinários destinados ao enfrentamento da pandemia, o volume de restos a pagar que não estariam sujeitos ao Teto de Gastos em 2021 foi de R\$ 15,82 bilhões. Os outros R\$ 330,8 milhões, originários de créditos suplementares e especiais, estavam sujeitos às regras do Teto de Gastos, haja vista que são despesas primárias.
28. Além disso, dos R\$ 15,8 bilhões de créditos extraordinários, R\$ 13,9 bilhões eram despesas primárias e R\$ 1,9 bilhão eram despesas financeiras. Portanto, o valor de R\$ 13,9 bilhões inscrito em restos a pagar representou 0,93% do volume global das despesas sujeitas ao Teto de Gastos. Se acrescentarmos o cancelamento de R\$ 6,8 bilhões do total inscrito, esse percentual cai **para 0,48%**, o que demonstra a baixa representatividade dos valores envolvidos considerando o todo.
29. Como dito, anteriormente, a Semag analisou, por amostragem, a regularidade da inscrição desses restos a pagar, bem como de sua execução, sob dois aspectos: a) se os créditos extraordinários inscritos em restos a pagar processados e não processados estavam relacionados a medidas de enfrentamento da pandemia de Covid-19; e b) se a inscrição desses restos a pagar observou, em certa medida, as normas de Direito Financeiro (anualidade, competência etc.) e a jurisprudência desta Corte de Contas.
30. Foram selecionadas notas de empenho de despesas inscritas em restos a pagar de seis áreas diferentes do governo federal: economia, educação, saúde, cidadania, defesa e turismo. Estas seis áreas foram responsáveis por cerca de 99,45% da inscrição de restos a pagar em 2021, de créditos extraordinários destinados à pandemia de Covid-19.
31. De acordo com os documentos analisados, não foram encontradas irregularidades aptas a ensejar a aplicação de sanções aos gestores.
32. Não se observou, nos processos analisados, utilização de recursos com despesas não relacionadas à pandemia. Na amostra, foram verificadas apenas falhas relacionadas à inscrição de restos a pagar de forma equivocada, conforme descrito anteriormente. No caso materialmente mais relevante, que trata da estimativa incorreta de R\$ 6,35 bilhões em restos a pagar não processados pela Secretaria de Trabalho, do Ministério do Trabalho e Previdência, a falha já foi corrigida. Assim, a medida mais adequada a ser adotada por esta Corte é proferir determinação e ciência aos órgãos nos termos propostos pela unidade.
33. Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.



TCU, Sala das Sessões, em 10 de agosto de 2022.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 1852/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 047.592/2020-6.
- 1.1. Apensos: 047.540/2020-6; 000.041/2021-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessados: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40); Secretaria-executiva do Ministério da Cidadania; Secretaria-geral do Ministério da Defesa.
4. Órgãos/Entidades: Instituto Nacional do Seguro Social; Ministério da Cidadania; Ministério da Defesa; Ministério da Economia; Ministério da Educação; Ministério da Saúde; Ministério do Turismo; Secretaria de Orçamento Federal - ME; Secretaria-Executiva da Casa Civil da Presidência da República.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este acompanhamento criado em apartado ao TC 016.873/2020-3, com o objetivo de examinar a regularidade da inscrição e execução de restos a pagar oriundos de créditos extraordinários abertos em 2020 para o combate à pandemia de Covid-19;

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

9.1. determinar ao Ministério da Cidadania, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU e os arts. 2º, inciso I, e 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.1.1. em razão de os prazos de execução relativos aos contratos de repasse 908549/2020, 908558/2020 e 908578/2020, aos quais se vinculam os empenhos 2020NE800031, 2020NE800032 e 2020NE800033, excederem a data de 31/12/2021, anule a parte dos restos a pagar inscritos que não foram executados até 31/12/2021, em conformidade com o art. 1º do Decreto 10.579/2020, c/c o item 9.1.3 do Acórdão 3.225/2020-TCU-Plenário (seção 3.5.4);

9.1.2. identifique os demais contratos da mesma espécie, executados por meio da Ação 21C0, e, havendo excesso no valor empenhado e inscrito em restos a pagar, anule os valores não executados até 31/12/2021 (seção 3.5.4);

9.1.3. somente realize as liquidações e os pagamentos dos contratos de repasse custeados com recursos da Ação 21C0 quando todas as condicionantes da Portaria Interministerial 424/2016 forem atendidas (seção 3.5.4);

9.2. dar ciência, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020:

9.2.1. ao Ministério da Defesa acerca da necessidade de explicitar a metodologia da estimativa com base no efetivo emprego do recurso, para fins de cumprimento do art. 167-B da Constituição Federal, c/c o art. 107, § 6º, inciso II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, quando da avaliação da alocação de dotações de créditos extraordinários vinculados a ações autorizadas no âmbito de regime extraordinário previsto na Constituição Federal a objeto de gasto constante de dotação fixada na lei orçamentária anual ou de créditos suplementares ou especiais do exercício para o órgão (seção 3.5.5);

9.2.2. à Secretaria de Trabalho, do Ministério do Trabalho e Previdência quanto à necessidade de fiel observância dos seguintes aspectos voltados à boa e regular gestão orçamentária e financeira:

- a. anulação de empenhos, antes do encerramento do exercício, em virtude da redução dos compromissos, em atendimento ao art. 28 do Decreto 93.872/1986 (seção 3.5.1.1);
 - b. estimativa do montante a ser inscrito em restos a pagar não processados, em atendimento ao art. 68 do Decreto 93.872/1986 e aos arts. 1º, § 1º, e 4º, § 2º, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal (seção 3.5.1.1);
 - c. estimativa do montante reconhecido contabilmente como provisão, em atendimento aos itens 3.2.2 e 12.2.2 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (seção 3.5.1.1);
- 9.3. encaminhar cópia desta decisão aos Ministérios da Economia, da Saúde, do Turismo e da Educação, à Casa Civil da Presidência da República, às Comissões Mistas de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização e de Acompanhamento das Medidas Relacionadas ao Coronavírus, ambas do Congresso Nacional, e ao Gabinete Integrado de Acompanhamento à Epidemia do Coronavírus-19 da Procuradoria-Geral da República;
- 9.4. encerrar o presente processo, com fulcro no art. 169, inciso V, do RI/TCU.

10. Ata nº 31/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 10/8/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1852-31/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas (Relator) e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Relator

Fui presente:

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

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 001.027/2022-GABPRES

Assunto: DIVERSAS

Processo: 047.592/2020-6

Destinatário: COMISSÃO MISTA DE ORÇAMENTO - SF

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao COMISSÃO MISTA DE ORÇAMENTO - SF pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 23/08/2022

(Assinado eletronicamente)

Maria do Socorro de Lacerda Dantas

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.