

Relatório de execução das despesas discricionárias - 2020

março de 2021



Ministro da Economia

Paulo Roberto Nunes Guedes

Secretário Especial de Fazenda

Waldery Rodrigues Júnior

Secretário de Orçamento Federal

George Soares

Subsecretários

Pablo Rangell Rios Pereira

Márcio Luiz de Albuquerque Oliveira

Luiz Guilherme Pinto Henriques

Coordenador-Geral de Estudos de Políticas Públicas

Marcelo Augusto Prudente Lima

Coordenadora de Acompanhamento e Avaliação de Políticas Públicas

Josenira Santos Vieira

Equipe Técnica

Elisa Nagatani

Rejane Rodrigues

Clara Marinho

As Emendas Constitucionais nºs 100, de 26 de junho de 2019, e 102, de 26 de setembro de 2019, alteraram o art. 165 da Constituição Federal, que trata das leis orçamentárias, passando a estabelecer para a administração pública o dever de executar as programações primárias discricionárias dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade. Conforme disposto no § 11 do referido artigo, o dever de execução, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias:

- subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas;
- não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais; e
- não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados.

Complementarmente, a Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020, LDO-2020, regulamentou os dispositivos constitucionais acima citados, estabelecendo, no art. 62, que:

- o cumprimento do dever de execução se verificará no nível do Localizador¹ da ação orçamentária; e
- o dever de execução compreende a realização do empenho até o término do exercício financeiro, exceto na hipótese de reabertura de crédito especial ou extraordinário, em que deverá ser realizado até o término do exercício financeiro subsequente.

Assim, a fórmula para calcular o indicador “Dever de Execução” das programações primárias discricionárias é:

$$\text{Dever de Execução} = \% \text{ Empenhado/Dotação Atual (LOA + créditos)}$$

¹ As atividades, os projetos e as operações especiais serão detalhados em subtítulos (ou localizadores), utilizados especialmente para identificar a localização física da ação orçamentária. Fonte: Manual Técnico do Orçamento - MTO 2020.

Esclareça-se que, na classificação orçamentária da despesa, são consideradas primárias discricionárias as programações com Identificador de Resultado Primário (RP)² 2, 6, 7, 8 e 9, assim definidos:

- RP 2 - despesa primária e considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta, sendo discricionária e não abrangida por emendas individuais e de bancada estadual, ambas de execução obrigatória;
- RP 6 - despesa primária, decorrente de programações incluídas ou acrescidas por emendas individuais, de execução obrigatória nos termos do disposto no art. 166, § 9º e § 11, da Constituição Federal;
- RP 7 - despesa primária, decorrente de programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual, de execução obrigatória nos termos do disposto no art. 166, § 12 da Constituição Federal;
- RP 8 - despesa primária discricionária, decorrente de emendas de comissão permanente do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e de comissão mista permanente do Congresso Nacional, considerada no cálculo do resultado primário; e
- RP 9 - despesa primária discricionária, decorrente de emendas de relator-geral do PLOA, excluídas as de ordem técnica, considerada no cálculo do resultado primário.

Adicionalmente, o art. 62-A, da LDO-2020, define impedimento de ordem técnica como “a situação ou o evento de ordem fática ou legal que obsta ou suspende a execução da programação orçamentária” e lista as hipóteses de impedimentos.

Conforme autorização contida no § 2º, do art. 62-A, da LDO-2020³, configuram também hipóteses de impedimentos de ordem técnica aquelas constantes dos seguintes atos do Poder Executivo:

- **Portaria Interministerial ME/PR nº 43, de 04/02/2020**, que dispõe sobre procedimentos e prazos para operacionalização das emendas parlamentares individuais de execução obrigatória, para a programação RP 6;

² O identificador de resultado primário, de caráter indicativo, tem como finalidade auxiliar a apuração do resultado primário previsto na LDO, devendo constar no Projeto de Lei Orçamentária Anual e na respectiva Lei Orçamentária. Fonte: Manual Técnico do Orçamento - MTO 2020.

³ “Configuram hipóteses de impedimentos de ordem técnica, sem prejuízo daquelas que venham a ser identificadas em ato do Poder Executivo:”

- **Portaria Interministerial ME/PR nº 88, de 09/03/2020**, que dispõe sobre a execução das programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual de execução obrigatória, para a programação RP 7; e
- **Portaria ME nº 433, de 31/12/2020**, que estabelece hipóteses adicionais de impedimentos de ordem técnica ou legal para execução de programações orçamentárias primárias discricionárias no exercício de 2020.

Ademais dos impedimentos de ordem técnica, admite-se como justificativas para inexecução das despesas primárias discricionárias a limitação de empenho e movimentação, em atenção ao art. 165, § 11, inciso I, da Constituição Federal⁴, e a reabertura de crédito especial ou extraordinário, conforme autorizado no art. 62, § 3º, inciso I, da LDO-2020⁵.

Por fim, o art. 62-B, da LDO-2020, determinou o envio de relatório ao Congresso Nacional, pelo Poder Executivo, no prazo de 90 (noventa) dias contado do encerramento do exercício financeiro, com as justificativas para a inexecução das programações orçamentárias primárias discricionárias.

Com a finalidade de compor o citado relatório, a Secretaria de Orçamento Federal - SOF desenvolveu o módulo “Acompanhamento das Despesas Discricionárias”, no âmbito do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOP, para coletar as justificativas dos gestores responsáveis pela execução das respectivas programações orçamentárias nos órgãos setoriais e unidades orçamentárias.

Observe-se que a inexecução de programação incluída por emenda individual (RP 6) permanece sendo acompanhada no módulo “Emendas Individuais” no SIOP, não havendo detalhamento do impedimento de ordem técnica no módulo Acompanhamento das Despesas Discricionárias, onde constará apenas o registro por meio do item: “Outras hipóteses de impedimentos de ordem técnica previstas no § 1º do art. 5º da Portaria Interministerial ME/PR nº 43/2020, que regulamenta as emendas parlamentares individuais, cabíveis apenas para programações RP 6.”

⁴ I - subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais;

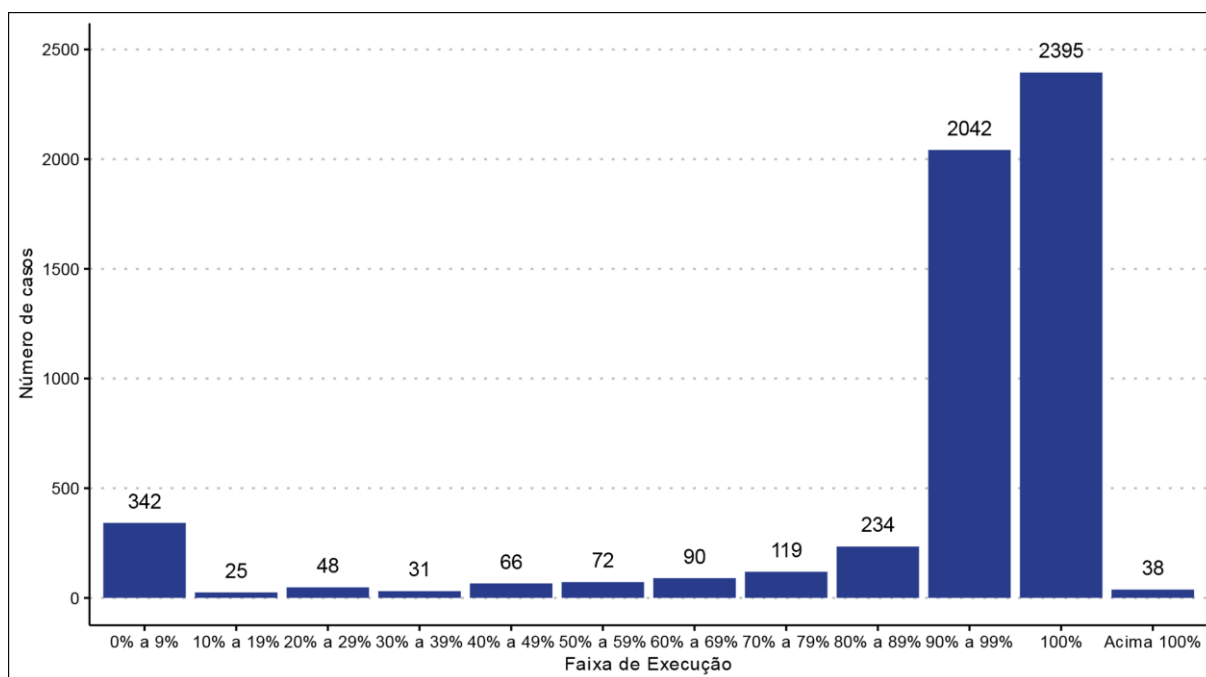
⁵ I - a realização do empenho até o término do exercício financeiro, exceto na hipótese prevista no § 2º do art. 167 da Constituição, em que deverá ser realizado até o término do exercício financeiro subsequente (..);

Dessa forma, os órgãos setoriais e unidades orçamentárias forneceram as justificativas para os localizadores das programações primárias discricionárias com valor Empenhado inferior à sua Dotação Atual (LOA + Créditos) no exercício de 2020, ou seja, localizadores com indicador Dever de Execução inferior a 100%.

Execução das Despesas Discricionárias em 2020

No ano de 2020, 90,8% da dotação orçamentária destinada aos órgãos foi empenhada. Em valores nominais, a dotação de recursos em 31 de dezembro somava R\$ 576.240.608.783,00, enquanto o valor empenhado foi de R\$ 523.513.689.565,35, uma diferença de R\$ 52.726.919.217,65. Entre as dotações acompanhadas, 322 pares de Ação/Localizador não tiveram qualquer execução no período. Por sua vez, observam-se 2.395 casos de execução integral dos valores. Também vale notar que 4.437 pares empenharam mais de 90% das suas dotações. Por fim, em 38 casos houve empenho superior a 100%.

Gráfico 1 – Situação da Execução das despesas discricionárias em 2020 (por ação, localizador e unidade orçamentária).



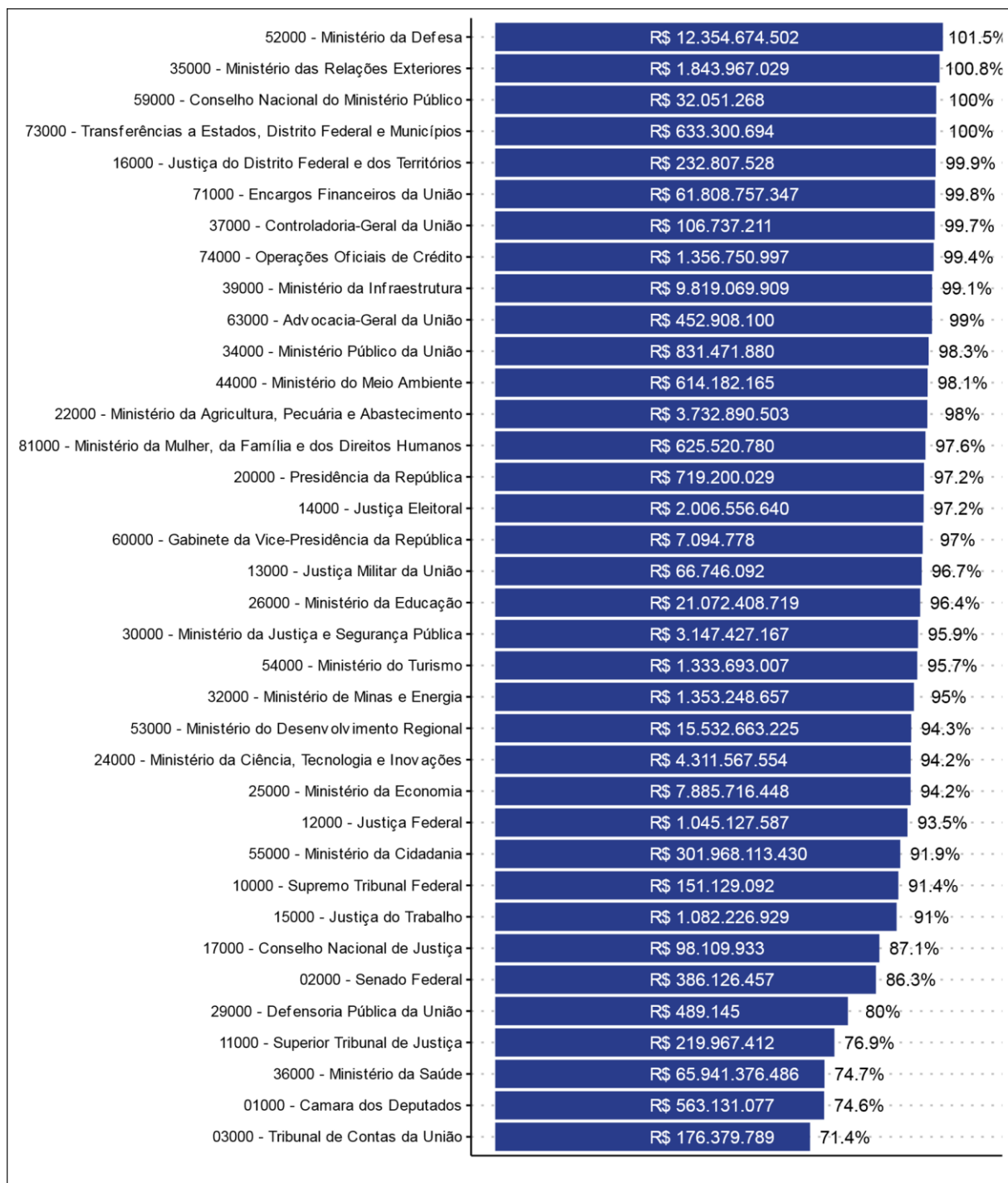
Fonte: SIOP. Elaboração: SOF/ME.

Entre as ações/localizadores cuja execução foi zero, a dotação em 31 de dezembro somava R\$ 356.120.830,00. Por sua vez, os casos de execução acima de 100% referem-se, sobretudo, a programações do Ministério da Defesa e do Ministério das Relações Exteriores, cuja despesa é afetada pela variação cambial. No total, esses valores representam um excesso de execução da ordem de R\$ 389.643.324,28.

A execução orçamentária também é distinta entre os órgãos. Observa-se que, dos 36 órgãos orçamentários analisados, 4 órgãos executaram 100% (ou mais) da dotação, 25 órgãos executaram entre 90% e 100% da dotação, 3 órgãos executaram entre 80% e 90%, e os 4 órgãos restantes executaram acima de 70% e abaixo de 80% da programação discricionária no exercício de 2020.

No gráfico 2, observa-se que o Ministério da Defesa executou 101,5% das suas dotações (devido às variações cambiais) enquanto o Tribunal de Contas da União executou 71,4%. As justificativas para inexecução estão apontadas no Relatório Anexo.

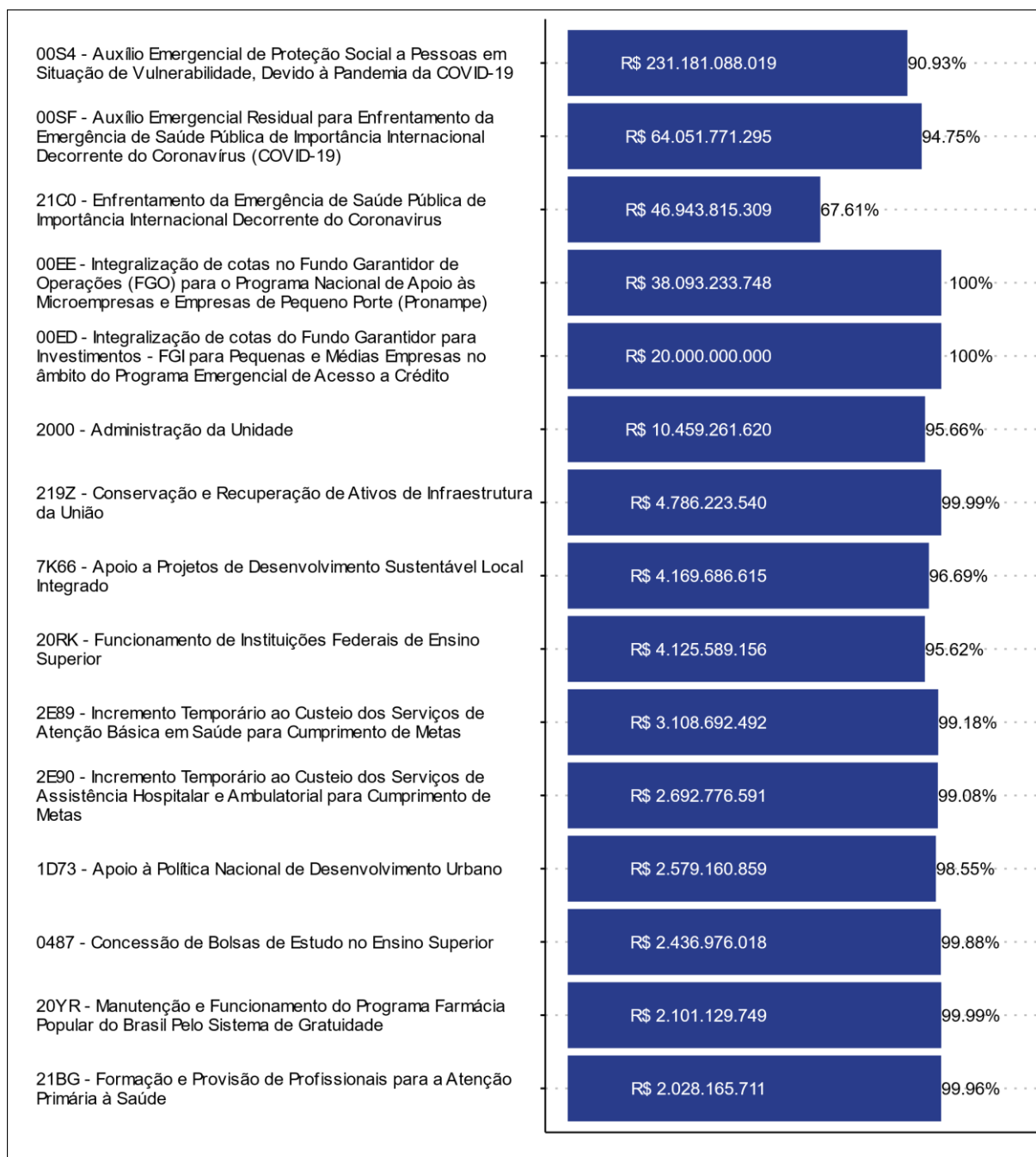
Gráfico 2. Execução por órgão orçamentário (Empenhado / Dotação Atual).



Fonte: SIOP. Elaboração: SOF/ME.

O peso da execução também é desigual entre as ações orçamentárias. O gráfico 3 apresenta a execução das 15 maiores ações discricionárias, que correspondem a 84,8% da dotação autorizada em 31 de dezembro de 2020.

Gráfico 3. Execução orçamentária das 15 maiores ações discricionárias em 2020 (Empenhado / Dotação Atual).



Fonte: SIOP. Elaboração: SOF/ME.

Nota: valores empenhados são apresentados nas barras.

Vale notar que a maior parte da inexecução do orçamento de 2020 decorre das três ações emergenciais de combate à COVID: 00S4, 21C0 e 00SF. As ações estão concentradas no Ministério da Cidadania e no Ministério da Saúde. Em conjunto, a diferença entre a dotação atual e o empenhado dessas ações correspondem a R\$ 49.094.541.504,49. Ou seja, 93,1% da diferença global na execução deve-se às três ações de combate à pandemia. Por serem individualmente mais relevantes, os quadros 1 a 3 relacionam os impedimentos marcados pelos órgãos e as justificativas associadas à inexecução. No caso do quadro 3, apresenta-se apenas a justificativa de inexecução do principal localizador, na Unidade Orçamentária 36.901 - Fundo Nacional de Saúde.

Quadro 1. Justificativa para inexecução da ação 00S4 - Auxílio Emergencial de Proteção Social a Pessoas em Situação de Vulnerabilidade, Devido à Pandemia da COVID-19.

Órgão: 55000 – Ministério da Cidadania
Valor não executado
R\$ 23.058.911.981,22
Impedimento de Ordem Técnica
IV - Outras situações ou eventos de ordem fática ou legal, devidamente justificados, que obstam ou suspendem a execução da programação orçamentária primária discricionária até o término do exercício financeiro de 2020.
Justificativa
A justificativa para a inexecução integral da programação estabelecida na ação está embasada em impedimentos de ordem técnicos relacionados às especificidades cadastrais e de dimensionamento e busca do público beneficiário. Estabeleceu-se o pagamento de três parcelas do Auxílio Emergencial no valor de R\$ 600,00, durante o período de 3 (três) meses, sendo prorrogados por mais dois meses, conforme o Decreto nº 10.412, de 30 de junho de 2020. Para tanto, previu diversos critérios e condições para elegibilidade dos cidadãos que foram selecionados a partir de três públicos: (i) beneficiários do PBF, (ii) cadastrados no Cadastro Único e (iii) demais trabalhadores não cadastrados (ExtraCad). Para aqueles inscritos no Cadastro Único e beneficiários do PBF, o processo de avaliação dos critérios de elegibilidade e de concessão do Auxílio se deu de forma automática, para os demais, foi desenvolvido um mecanismo para a solicitação do benefício por meio de plataforma digital), disponibilizada pela Caixa. Dentre esses três públicos, a Secretaria do Cadastro Único ficou responsável pela gestão do Auxílio Emergencial do público do Cadastro Único não beneficiário do Programa Bolsa Família e do público do Extracad. Ademais, previamente ao pagamento, a fim de se evitar fraudes ou irregularidades na concessão do benefício, foram realizados cruzamento com diversas bases do Governo: Cadastro Único, Folha de beneficiários do PBF, CNIS, SISOBI, SIRC, RAIS, SIAPE e outras

Quadro 2. Justificativa para inexecução da ação 00SF - Auxílio Emergencial Residual para Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus (COVID-19).

Órgão: 55000 – Ministério da Cidadania
Valor não executado
R\$ 3.549.115.000,00
Impedimento de Ordem Técnica
IV - Outras situações ou eventos de ordem fática ou legal, devidamente justificados, que obstam ou suspendem a execução da programação orçamentária primária discricionária até o término do exercício financeiro de 2020.
Justificativa
A justificativa para a inexecução integral da programação estabelecida na ação está embasada em

impedimentos de ordem técnicos relacionados às especificidades cadastrais e de dimensionamento do público beneficiário. Estabeleceu-se o pagamento do auxílio emergencial residual, conforme a MP 1.000, de 02 de setembro de 2020, durante o período de 3 (três) meses, sendo prorrogados por mais dois meses, conforme o Decreto nº 10.412, de 30 de junho de 2020. Para tanto, previu diversos critérios e condições para elegibilidade dos cidadãos que foram selecionados a partir de três públicos: (i) beneficiários do PBF, (ii) cadastrados no Cadastro Único e (iii) demais trabalhadores não cadastrados (ExtraCad). Para aqueles inscritos no Cadastro Único e beneficiários do PBF, o processo de avaliação dos critérios de elegibilidade e de concessão do Auxílio se deu de forma automática, para os demais, foi desenvolvido um mecanismo para a solicitação do benefício por meio de plataforma digital), disponibilizada pela Caixa. Dentre esses três públicos, a Secretaria do Cadastro Único ficou responsável pela gestão do Auxílio Emergencial do público do Cadastro Único não beneficiário do Programa Bolsa Família e do público do ExtraCad. Ademais, previamente ao pagamento, a fim de se evitar fraudes ou irregularidades na concessão do benefício, foram realizados cruzamento com diversas bases do Governo: Cadastro Único, Folha de beneficiários do PBF, CNIS, SISOBI, SIRC, RAIS, SIAPE e outras.

Quadro 3. Justificativa para inexecução da ação 21C0 - Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus.

Órgão: 36000 – Ministério da Saúde
UO: 36901 - Fundo Nacional de Saúde
Valor não executado
R\$ 21.927.360.000
Impedimento de Ordem Técnica
<p>Marcação 1 IV - Outras situações ou eventos de ordem fática ou legal, devidamente justificados, que obstam ou suspendem a execução da programação orçamentária primária discricionária até o término do exercício financeiro de 2020.</p>
<p>Marcação 2 Reabertura de crédito especial ou extraordinário, conforme hipótese prevista no inciso I do § 3º do art. 62 da LDO-2020 (CF/88, art. 167, § 2º), segundo o qual o empenho dos créditos reabertos deverá ser realizado até o término do exercício financeiro subsequente, cabível para programações RP 2, 8 e 9.</p>
Justificativa
<p>Tratam-se de recursos oriundos de medidas provisórias de crédito extraordinário para enfrentamento da pandemia de covid-19, no valor indicado de R\$ 58,5 bilhões, disponibilizados para execução de conjunto abrangente de iniciativas, como transferências aos fundos estaduais, municipais e distrital de saúde para custeio da atenção primária, especializada e vigilância à saúde.</p>

Fonte: SIOP. Elaboração: SOF/ME.

Nota: além da justificativa relacionada ao Crédito Extraordinário inscrito, verificam-se outros impedimentos de ordem técnica nos localizadores da ação 21C0. Ao todo, a programação da ação 21C0 tem inexecução de R\$ 836.305.235,00 entre 61 combinações de unidade orçamentárias, ação e localizador.

Outro aspecto de destaque é a frequência com que ocorrem os impedimentos de ordem técnica delineados na legislação. O principal tipo de impedimento, observado em 27,6% dos casos, foi “Outras situações ou eventos de ordem fática ou legal, devidamente justificados, que obstam ou suspendem a execução da programação orçamentária primária discricionária até o término do exercício financeiro de 2020”. Esse dispositivo consta da Portaria ME nº 433, de 31 de dezembro de 2020, que “Estabelece hipóteses adicionais de impedimentos de ordem técnica ou legal para execução de programações orçamentárias primárias

discricionárias no exercício de 2020”, e requer a especificação da justificativa em campo texto.

Em seguida, observaram-se como justificativas de inexecução, em 27,5% dos casos, os impedimentos associados às emendas individuais de execução obrigatória (RP6), cujo relatório detalhado da inexecução é enviado anualmente ao Congresso Nacional. Ressalta-se que, neste acompanhamento, as informações são prestadas no nível de ação/localizador, enquanto o relatório das emendas individuais é detalhado por emenda, beneficiário e outros itens.

Ganha destaque também o a opção “atendimento do objeto da programação orçamentária com recursos inferiores ao valor da dotação aprovada para exercício de 2020”, que ocorre em 24,3% dos casos analisados. Essa opção reflete situações em que os gestores apontam realizar o gasto com maior eficiência.

Por fim, conforme observa-se no quadro 4, as hipóteses de impedimentos de ordem técnica previstas na LDO não parecem contemplar os motivos centrais para a inexecução dos órgãos. Por outro lado, os impedimentos da Portaria ME nº 433/2020 representam 53,1% do total das justificativas apresentadas pelos gestores das ações orçamentárias em 2020.

Quadro 4 – Ocorrência dos impedimentos de ordem técnica em 2020

Tipo de impedimento	Base Legal	Total	Percentual
IV - Outras situações ou eventos de ordem fática ou legal, devidamente justificados, que obstam ou suspendem a execução da programação orçamentária primária discricionária até o término do exercício financeiro de 2020.	Portaria ME nº 433/2020	1081	27,2%
Outras hipóteses de impedimentos de ordem técnica previstas no § 1º do art. 5º da Portaria Interministerial nº 43/2020, que regulamenta as emendas parlamentares individuais, cabíveis apenas para programações RP 6.	Portaria Interministerial nº 43/2020	1034	26,1%
I - O atendimento do objeto da programação orçamentária com recursos inferiores ao valor da dotação aprovada para exercício de 2020.	Portaria ME nº 433/2020	944	23,8%
VII - Os impedimentos cujo prazo para superação inviabilize o empenho ou o pagamento dentro do exercício financeiro.	Art. 62-A da LDO/2020	570	14,4%
VIII - impedimentos de qualquer natureza que sejam insuperáveis ou cujo prazo para superação inviabilize o empenho dentro do exercício financeiro.	Portaria Interministerial nº 88/2020	105	2,6%
II - A impossibilidade de atendimento do objeto da programação orçamentária aprovada em decorrência de insuficiência de dotação orçamentária disponível.	Portaria ME nº 433/2020	81	2,0%
VI - Incompatibilidade do objeto da despesa com os atributos da ação orçamentária e respectivo subtítulo.	Art. 62-A da LDO/2020	52	1,3%
IV - A não comprovação de que os recursos orçamentários ou financeiros são suficientes para conclusão do projeto ou de etapa útil com funcionalidade que permita o imediato usufruto dos benefícios pela sociedade.	Art. 62-A da LDO/2020	41	1,0%
I - A ausência de projeto de engenharia aprovado pelo órgão setorial responsável pela programação, quando couber.	Art. 62-A da LDO/2020	19	0,5%

V - Incompatibilidade com a política pública setorial aprovada no âmbito do órgão setorial responsável pela programação.	Art. 62-A da LDO/2020	17	0,4%
I - ausência de projeto de engenharia aprovado pelo órgão setorial responsável pela programação, quando couber.	Portaria Interministerial nº 88/2020	12	0,3%
Reabertura de crédito especial ou extraordinário, conforme hipótese prevista no inciso I do § 3º do art. 62 da LDO-2020 (CF/88, art. 167, § 2º), segundo o qual o empenho dos créditos reabertos deverá ser realizado até o término do exercício financeiro subsequente, cabível para programações RP 2, 8 e 9.	CF/88	4	0,1%
III - A não comprovação, por parte de Estados, do Distrito Federal ou de Municípios, quando a cargo do empreendimento após sua conclusão, da capacidade de aportar recursos para sua operação e sua manutenção.	Art. 62-A da LDO/2020	3	0,1%
III - A desconformidade, devidamente justificada, com o disposto no art. 37 da Constituição.	Portaria ME nº 433/2020	1	0,03%
II - A ausência de licença ambiental prévia (LP), nos casos em que for necessária.	Art. 62-A da LDO/2020	1	0,03%
V - incompatibilidade com a política pública setorial do órgão responsável pela programação.	Portaria Interministerial nº 88/2020	1	0,03%
VI - incompatibilidade do objeto da despesa com os atributos da ação orçamentária e respectivo subtítulo.	Portaria Interministerial nº 88/2020	1	0,03%
VII - incompatibilidade de classificação de Grupo de Natureza de Despesa - GND.	Portaria Interministerial nº 88/2020	1	0,03%

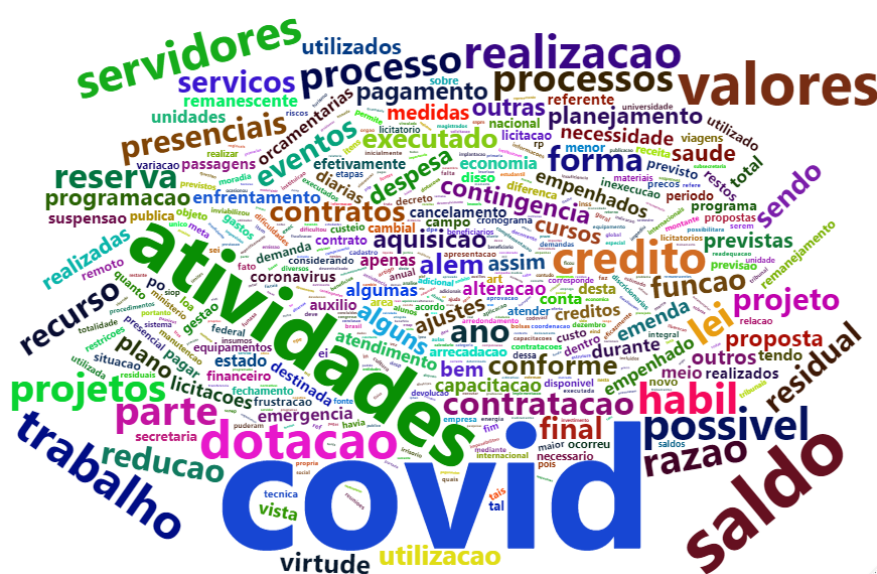
Fonte: SIOP. Elaboração: SOF/ME.

Principais Justificativas de Inexecução das Despesas Discricionárias em 2020

Algumas das hipóteses de impedimentos de ordem técnica listadas no quadro 4 exigiram complementação da resposta por meio da inclusão de justificativas textuais. Dessa forma, após selecionar os impedimentos do inciso IV, art. 1º, da Portaria 433/2020, do inciso VII, § 2º, art. 62-A, da LDO-2020 e do inciso VIII, art. 2º, da Portaria Interministerial nº 88/2020, o gestor da programação orçamentária, no órgão setorial e na unidade orçamentária, apresentou as razões que justificaram a seleção dos itens supracitados.

Somaram-se, ao todo, 1.757 justificativas, com 466.923 palavras relacionadas. Com o intuito de observar as principais palavras associadas às justificativas, elaborou-se uma “nuvem de palavras”, que é uma representação visual de dados textuais, onde a importância de cada palavra é evidenciada pelo tamanho e cor da fonte, normalmente usada para fornecer uma visualização rápida dos termos mais proeminentes. De acordo com a figura 1 a seguir, a palavra com maior destaque entre os grupos foi “COVID”, seguida de “atividades”, “servidores”, “saldo”, “valores”, “trabalho”, entre outras.

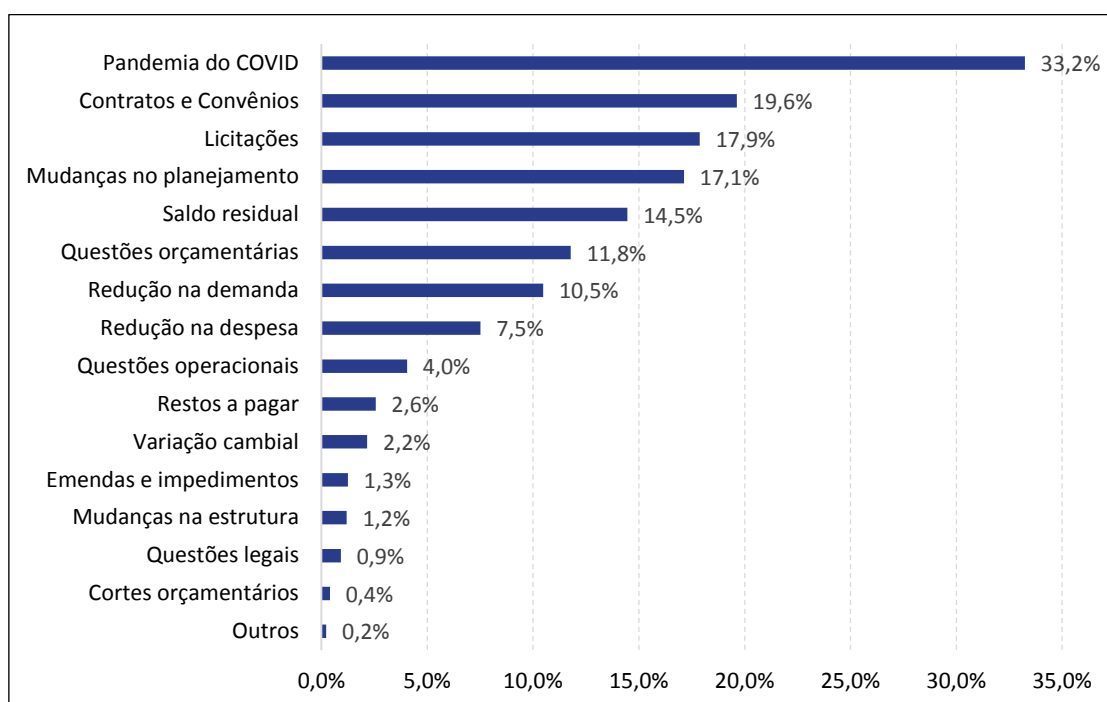
Figura 1. Nuvem de palavras das justificativas apresentadas pelos órgãos para inexecução das despesas discricionárias em 2020



Fonte: SIOP. Elaboração: SOF/ME.

No entanto, a análise das palavras não permite agregar os tópicos relevantes. Desse modo, buscou-se analisar as justificativas textuais por meio da leitura dos textos e agrupamento das justificativas nos seguintes temas recorrentes: contratos e convênios, cortes orçamentários, emendas e impedimentos, licitações, mudanças na estrutura, mudanças no planejamento, pandemia da COVID, questões legais, questões operacionais, questões orçamentárias, redução na demanda, redução na despesa, restos a pagar, saldo residual, variação cambial e outros. Observa-se no gráfico 4 que 33,2% das respostas textuais estão associadas à pandemia da COVID.

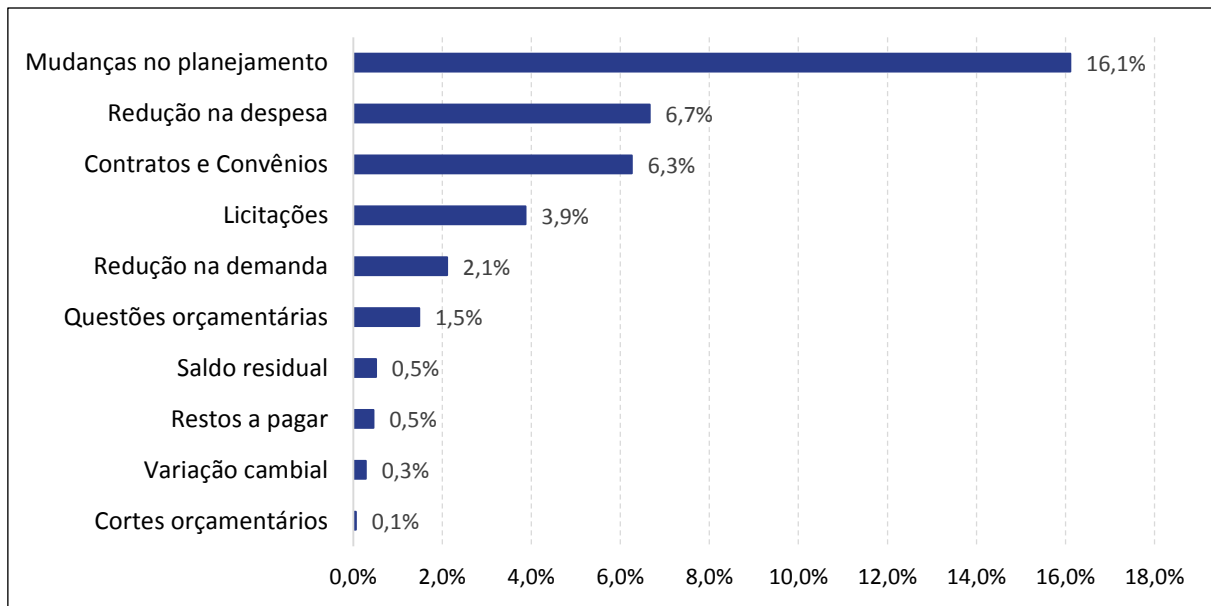
Gráfico 4. Incidência dos grupos de justificativas textuais em 2020



Fonte: SIOP. Elaboração: SOF/ME.

Ressalte-se, por fim, que algumas respostas, principalmente aquelas relacionadas à COVID, descrevem múltiplos aspectos e, portanto, foram classificadas em mais de um grupo. A incidência das respostas associadas à pandemia da COVID em conjunto com outros temas é apresentada no gráfico 5.

Gráfico 5. Incidência dos grupos de justificativas textuais combinados com a justificativa da pandemia da COVID, em 2020



Fonte: SIOP. Elaboração: SOF/ME.