

Relatório de execução das despesas discricionárias do Poder Executivo - 2021

fevereiro de 2022

1. Introdução

As Emendas Constitucionais nºs 100 e 102, 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 14.116, de 2020, Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021, LDO-2021, regulamentou os dispositivos constitucionais acima citados, estabelecendo, no art. 66, que o cumprimento do dever de execução se verificará no nível do **subtítulo**¹ da ação orçamentária e compreenderá 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, criou-se o indicador “Dever de Execução” calculado segundo a fórmula:

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

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 - primária e considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta;
- ✓ RP 6 - primária, decorrente de programações incluídas ou acrescidas por emendas individuais;
- ✓ RP 7 - primária, decorrente de programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual;
- ✓ RP 8 - primária discricionária, decorrente de emendas de comissão permanente do Senado, da Câmara e de comissão mista permanente do Congresso, considerada no cálculo do resultado primário; e
- ✓ RP 9 - primária discricionária, decorrente de emendas de relator-geral do PLOA, excluídas as de ordem técnica, considerada no cálculo do resultado primário.

¹ As atividades, os projetos e as operações especiais serão detalhados em subtítulos, utilizados especialmente para identificar a localização física da ação orçamentária. Fonte: Manual Técnico do Orçamento - MTO 2021.

² O identificador de resultado primário, de caráter indicativo, tem como finalidade auxiliar a apuração do resultado primário previsto na LDO, devendo constar no PLOA e na respectiva Lei em todos os GNDs, identificando, de acordo com a metodologia de cálculo das necessidades de financiamento, cujo demonstrativo constará em anexo à LOA. Fonte: Manual Técnico do Orçamento - MTO 2021.

O art. 68 da LDO-2021 determinou que as justificativas para a inexecução das programações orçamentárias primárias discricionárias elaboradas pelos gestores responsáveis pela execução das respectivas programações comporão os relatórios de prestação de contas anual dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União.

O art. 67 da LDO-2021 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.

Em conformidade com a autorização contida no § 2º, do art. 67, da LDO-2021³, configuram hipóteses de impedimentos de ordem técnica, além das listadas na LDO, aquelas constantes dos seguintes atos do Poder Executivo:

- ✓ Portaria Interministerial ME_SEGOV-PR nº 6.145, de 24/05/2021, que dispõe sobre procedimentos e prazos para operacionalização das emendas individuais, de bancada estadual e de relator geral e estabelece os impedimentos de ordem técnica para as emendas individuais no § 1º do art. 6º e para as emendas de bancada estadual no art. 31; e
- ✓ Portaria ME nº 13.863, de 25/11/2021, que estabelece hipóteses adicionais de impedimentos de ordem técnica ou legal para execução de programações orçamentárias primárias discricionárias no exercício de 2021.

Ademais dos impedimentos de ordem técnica, admite-se como justificativa para inexecução das despesas primárias discricionárias a limitação de empenho e movimentação, em atenção ao art. 165, § 11, inciso I, da Constituição Federal⁴.

Por meio da captação realizada em janeiro de 2022 no módulo Acompanhamento das Despesas Discricionárias do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOP, os gestores responsáveis pela execução das respectivas programações orçamentárias nos órgãos setoriais e unidades orçamentárias forneceram as justificativas para os subtítulos das programações discricionárias com indicador Dever de Execução inferior a 100% (valor Empenhado inferior à Dotação Atual) no exercício de 2021.

Conforme autorizado no parágrafo único do art. 68 da LDO 2021⁵, a apresentação de justificativa foi opcional nas programações com execução igual ou superior a 99% da dotação, porém esta regra aplicou-se apenas às programações com indicador de resultado primário RP 2, 8 e 9, uma vez que as emendas parlamentares individuais (RP 6) e de bancada estadual (RP 7) devem atender ao dispositivo do § 11 do art. 166 da Constituição⁶.

³ § 2º São consideradas hipóteses de impedimentos de ordem técnica, sem prejuízo de outras posteriormente identificadas em ato do Poder Executivo federal: Fonte: Lei nº 14.116/2020, LDO 2021.

⁴ I - subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas (...); Fonte: Constituição Federal de 1988.

⁵ Parágrafo único. A apresentação da justificativa a que se refere o caput para as programações cuja execução tenha sido igual ou superior a noventa e nove por cento da respectiva dotação será facultativa. Fonte: Lei nº 14.116/2020, LDO 2021.

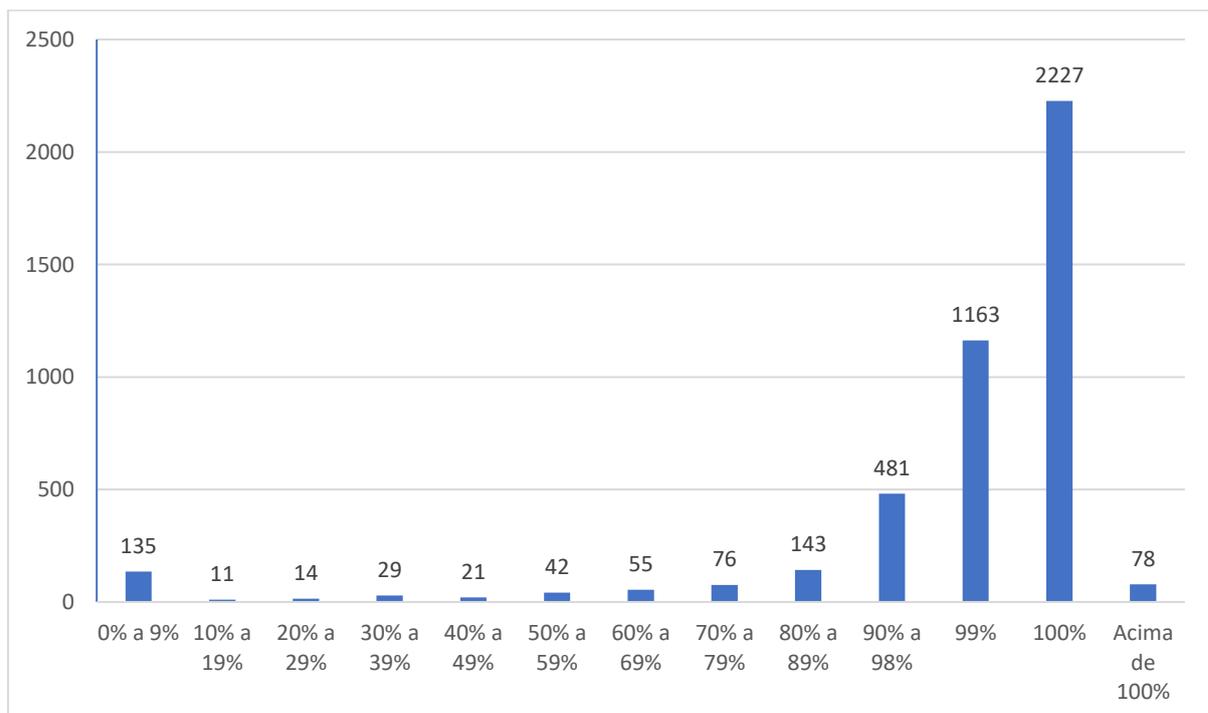
⁶ § 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo (...). Fonte: Constituição Federal de 1988.

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. 6º da Portaria Interministerial ME_SEGOV-PR nº 6.145, de 24 de maio de 2021, que regulamenta as emendas parlamentares individuais, cabíveis apenas para programações RP 6.”

2. Execução das Despesas Discricionárias do Poder Executivo em 2021

No ano de 2021, 96,7% da dotação discricionária destinada aos órgãos do Poder Executivo foi empenhada. Em valores nominais, a dotação de recursos em 31 de dezembro somava R\$ 245.722.197.698,00, enquanto o valor empenhado foi de R\$ 237.616.491.977,27, uma diferença de R\$ 8.105.705.720,73. Entre as 4.475 programações do Poder Executivo acompanhadas, 122 (2,7%) combinações de UO/ação/subtítulo não tiveram qualquer execução no período. Por sua vez, observaram-se 2.305 (51,5%) casos de execução integral dos valores (100% ou mais). Também vale notar que 3.949 (88,2%) combinações empenharam 90% ou mais das suas dotações, sendo que 3.468 (77,5%) tiveram empenho igual ou superior a 99%. Para 1.163 (26%) programações que executaram ao menos 99% e abaixo de 100% foi facultativa a apresentação de justificativas de inexecução. Por fim, em 78 (1,7%) casos houve empenho superior a 100%.

Gráfico 1 – Situação da Execução das despesas discricionárias do Poder Executivo em 2021 (por UO, ação e subtítulo).

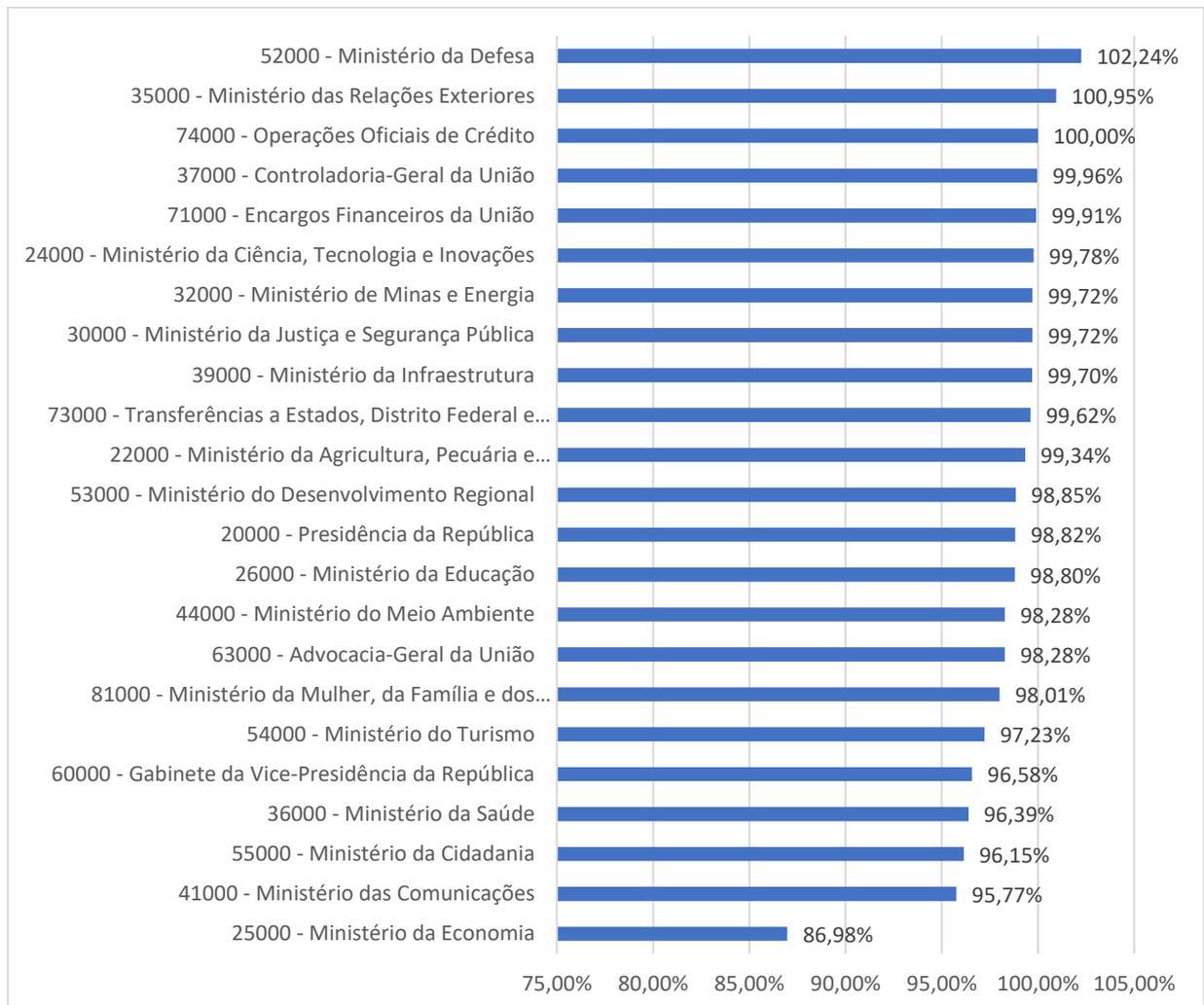


Fonte: SIOP. Elaboração: SOF/ME.

Entre as UO/ações/subtítulos cuja execução foi zero, a dotação em 31 de dezembro somava R\$ 776.703.550,00. Por sua vez, os casos de execução acima de 100% referiram-se, sobretudo, ao empenho de programações do Ministério da Defesa (R\$ 9.314.831.188,31), porém os Ministérios da Educação (R\$ 2.607.300.198,07), das Relações Exteriores (R\$ 1.650.953.027,40) e da Ciência, Tecnologia e Inovações (R\$ 1.014.233.553,14) contribuíram fortemente para o excesso de execução de despesas que são afetadas pela variação cambial. No total, esses valores representaram um excesso de execução da ordem de R\$ 319.740.739,63.

A execução orçamentária também foi distinta entre os órgãos do Poder Executivo. Observa-se que, dos 23 órgãos orçamentários analisados, 3 órgãos executaram 100% ou mais da dotação, 19 órgãos executaram entre 90% e 100% e 1 órgão executou entre 80% e 90% da programação discricionária no exercício de 2021.

Gráfico 2. Execução por órgão orçamentário – Percentual empenhado.



Fonte: SIOP. Elaboração: SOF/ME.

No gráfico 2, observa-se que o Ministério da Defesa teve o maior percentual executado entre todos os órgãos, 102,2% das suas dotações (devido às variações cambiais), enquanto o Ministério da Economia executou 86,9%, menor percentual entre os órgãos do Poder

Executivo. O Ministério da Cidadania teve o maior volume de recursos empenhados (R\$ 70.449.365.398,10), o que representou execução de 96,1% das suas dotações discricionárias, enquanto a Vice-Presidência, que teve o menor volume de recursos empenhados (R\$ 6.040.360,25), executou 96,5% das dotações discricionárias. As justificativas para inexecução estão apontadas na planilha em anexo.

O peso da execução também foi desigual entre as ações orçamentárias. O gráfico 3 apresenta a execução das 15 maiores ações discricionárias do Poder Executivo, que corresponderam a 61,1% da dotação autorizada em 31 de dezembro de 2021.

Gráfico 3. Execução orçamentária das 15 maiores ações discricionárias em 2021 (Empenhado).



Fonte: SIOP. Elaboração: SOF/ME.

Nota: valores empenhados são apresentados nas barras.

Vale notar que a maior parte da inexecução do orçamento de 2021 decorreu das três ações emergenciais de combate à COVID: 21C2, 00SI e 21C0. As ações estão concentradas nos Ministérios da Economia, da Cidadania e da Saúde. Em conjunto, a diferença entre a dotação atual e o empenhado dessas ações correspondeu a R\$ 6.309.277.746,01. Ou seja, 77,8% da diferença global na execução deveu-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 subtítulo, na Unidade Orçamentária 36.901 - Fundo Nacional de Saúde.

Quadro 1. Justificativa para inexecução da ação **21C2** - Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda - COVID-19.

Órgão: 25000 – Ministério da Economia
Valor não executado
R\$ 2.810.689.810,80
Impedimento de Ordem Técnica
III - 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 2021.
Justificativa
O valor da dotação foi feito de forma estimada, pois a execução da ação depende da quantidade de requerentes da política que atendam as exigências da lei de regência do programa.

Quadro 2. Justificativa para inexecução da ação **00SI** - Auxílio Emergencial 2021 para o Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus (Covid-19).

Órgão: 55000 – Ministério da Cidadania
Valor não executado
R\$ 1.821.703.192,35
Impedimento de Ordem Técnica
III - 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 2021.
Justificativa
Os créditos extraordinários para o pagamento Auxílio Emergencial 2021 foram abertos a partir de estimativas de número de beneficiários. Todavia, a execução desse orçamento e a efetivação do pagamento dependiam de análises de batimento de elegibilidade realizadas pelo operador Dataprev em todos os lotes de pagamento. Essas análises de elegibilidade levaram à redução do montante a ser executado e pago para os públicos beneficiários do AE 2021, especialmente para o público oriundo do Aplicativo Caixa e do CadÚnico (Exceto PBF).

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\$ 1.620.907.174,47
Impedimento de Ordem Técnica
III - 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 2021.
Justificativa
O saldo não utilizado refere-se a perda da vigência das Medidas Provisórias destinadas ao combate da pandemia ocasionada pela Covid-19.

Fonte: SIOP. Elaboração: SOF/ME.

Nota: além da justificativa relacionada ao Crédito Extraordinário, verificaram-se outros impedimentos de ordem técnica nos subtítulos da ação 21C0. Ao todo, a ação teve inexecução de R\$ 1.676.884.742,86 em 6 programações orçamentárias (órgão, unidade orçamentária, ação e subtítulo).

3. Impedimentos de ordem técnica à execução das programações do Poder Executivo em 2021

Outro aspecto de destaque é a frequência com que ocorreram os impedimentos de ordem técnica delineados na legislação. O principal tipo de impedimento, observado em 35,2% 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 2021”.

Em seguida, observou-se como justificativa de inexecução, em 25,7% dos casos, “o atendimento do objeto da programação orçamentária com recursos inferiores ao valor da dotação aprovada para exercício de 2021”. Essa opção reflete situações em que os gestores apontam realizar o gasto com maior eficiência ou com recursos não alocados na programação discricionária (salários de servidores, por exemplo). Esse dispositivo, assim como o referido no parágrafo anterior, consta da Portaria ME nº 13.863/2021, que estabelece hipóteses adicionais de impedimentos, e da Portaria Interministerial ME/SEGOV-PR nº 6.145/2021, que dispõe sobre a operacionalização das emendas, e requer a especificação da justificativa em campo texto.

Ganham destaque também, com 21,3% das respostas, os impedimentos associados às emendas individuais de execução obrigatória (RP6), cujo relatório detalhado da inexecução compõe a PCPR e é enviado anualmente ao Congresso Nacional. Ressalta-se que neste acompanhamento as informações são prestadas no nível de ação/subtítulo, enquanto o relatório das emendas individuais é detalhado por emenda, beneficiário e outros itens.

Por fim, conforme observa-se no quadro 4, as hipóteses de impedimentos de ordem técnica previstas na LDO-2021, que corresponderam a 13,8% dos itens selecionados, não parecem contemplar os motivos centrais para a inexecução dos órgãos. Por outro lado, os impedimentos adicionais da Portaria ME nº 13.863/2021 representaram 57,0% do total das justificativas apresentadas pelos gestores das ações orçamentárias em 2021, ou 62,6% se somados os impedimentos correspondentes⁷ na Portaria Interministerial ME/SEGOV-PR nº 6.145/2021.

Quadro 4 – Ocorrência dos impedimentos de ordem técnica em 2021

Tipo de impedimento	Base Legal	Total	Percentual
III - 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 2021.	Portaria ME nº 13.863/2021, art. 1º	724	31,3%
I - o atendimento do objeto da programação orçamentária com recursos inferiores ao valor da dotação aprovada para exercício de 2021.	Portaria ME nº 13.863/2021, art. 1º	561	24,2%

⁷ Refere-se aos impedimentos dos incisos VII, VIII e X, do art. 31, da Portaria Interministerial ME/SEGOV-PR nº 6.145/2021.

Tipo de impedimento	Base Legal	Total	Percentual
Outras hipóteses de impedimentos de ordem técnica previstas no § 1º do art. 6º da Portaria Interministerial ME/SEGOV-PR nº 6.145, de 24 de maio de 2021, que regulamenta as emendas parlamentares individuais, cabíveis apenas para programações RP 6.	Portaria ME/SEGOV-PR nº 6.145/2021, art. 6º, § 1º	492	21,3%
VII - os impedimentos cujo prazo para superação inviabilize o empenho dentro do exercício financeiro.	LDO-2021, art. 67, § 2º	255	11,0%
X - 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 2021.	Portaria ME/SEGOV-PR nº 6.145/2021, art. 31	90	3,9%
Limite de movimentação e empenho, conforme hipótese prevista no inciso I do § 1º do art. 66 da LDO-2021 (CF/88, art. 165, § 11, inciso I).	LDO-2021, art. 66, § 1º, inciso I	49	2,1%
II - a impossibilidade de atendimento do objeto da programação orçamentária aprovada em decorrência de insuficiência de dotação orçamentária disponível.	Portaria ME nº 13.863/2021, art. 1º	35	1,5%
VII - o atendimento do objeto da programação orçamentária com recursos inferiores ao valor da dotação aprovada para o exercício de 2021.	Portaria ME/SEGOV-PR nº 6.145/2021, art. 31	33	1,4%
VI - a incompatibilidade do objeto da despesa com os atributos da ação orçamentária e do respectivo subtítulo.	LDO-2021, art. 67, § 2º	27	1,2%
V - a incompatibilidade com a política pública aprovada no âmbito do órgão setorial responsável pela programação.	LDO-2021, art. 67, § 2º	12	0,5%
IV - a não comprovação de que os recursos orçamentários e financeiros sejam suficientes para conclusão do projeto ou de etapa útil, com funcionalidade que permita o imediato usufruto dos benefícios pela sociedade.	LDO-2021, art. 67, § 2º	10	0,4%
I - a ausência de projeto de engenharia aprovado pelo órgão setorial responsável pela programação, nos casos em que for necessário.	LDO-2021, art. 67, § 2º	9	0,4%
III - a não comprovação, por parte dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, quando a cargo do empreendimento após a sua conclusão, da capacidade de aportar recursos para sua operação e sua manutenção.	LDO-2021, art. 67, § 2º	6	0,3%
III - a não comprovação, por parte de Estados, Distrito Federal ou Municípios, quando a cargo do empreendimento após sua conclusão, da capacidade de aportar recursos para sua operação e sua manutenção.	Portaria ME/SEGOV-PR nº 6.145/2021, art. 31	5	0,2%
Limite de movimentação e empenho, conforme hipótese prevista no inciso I do § 1º do art. 66 da LDO-2021 (CF/88, art. 165, § 11, inciso I).	LDO-2021, art. 66, § 1º, inciso I	4	0,2%
VIII - a impossibilidade de atendimento do objeto da programação orçamentária aprovada em decorrência de insuficiência de dotação orçamentária disponível.	Portaria ME/SEGOV-PR nº 6.145/2021, art. 31	2	0,1%
II - a ausência de licença ambiental prévia, nos casos em que for necessária.	LDO-2021, art. 67, § 2º	1	0,04%

Fonte: SIOP. Elaboração: SOF/ME.

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, ao selecionar os impedimentos do inciso III, art. 1º, da Portaria 13.863/2021, do inciso VII, § 2º, art. 67, da LDO-2021, ou do inciso X, art. 31, da Portaria Interministerial ME/SEGOV-PR nº

6.145/2021, o gestor da programação orçamentária apresentou as razões que justificaram a seleção dos itens supracitados. Somaram-se, ao todo, 1.069 justificativas textuais que constam da planilha que acompanha este relatório.

O presente relatório e seus anexos estão publicados na página do Ministério da Economia na Internet, no endereço <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/orcamentos-anuais/2021/execucao-primarias-discricionarias/execucao-primarias-discricionarias>

4. Anexos

I – Demonstrativo de Execução das Programações Primárias Discricionárias

Relatório extraído do módulo Acompanhamento das Despesas Discricionárias do SIOP, em formato PDF, com a lista extensiva das programações e as justificativas de inexecução incluídas pelos Órgãos Setoriais e Unidades Orçamentárias responsáveis pelas programações primárias discricionárias.

II – Planilha contendo a extração dos dados do SIOP, em formato Excel, com todas as programações discricionárias do Poder Executivo e as justificativas de inexecução daquelas com empenho inferior à dotação no exercício de 2021.