

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 015.506/2018-5

Natureza: Relatório de Acompanhamento.

Unidades: Banco Central do Brasil, Secretaria da Receita Federal do Brasil, Secretaria de Orçamento Federal e Secretaria do Tesouro Nacional.

Responsáveis: Ilan Goldfajn (CPF 980.031.607-82), Jorge Antônio Deher Rachid (CPF 637.985.907-10), George Alberto de Aguiar Soares (CPF 524.233.011-20) e Mansueto Facundo de Almeida Júnior (CPF 423.667.393-20).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. AVALIAÇÃO, CONCERNENTE AO 1º BIMESTRE, DA PREVISÃO DE RECEITAS, FIXAÇÃO DE DESPESAS E DAS METAS FISCAIS CONSTANTES DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA RELATIVA AO ANO DE 2018. RECOMENDAÇÕES. COMUNICAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Macroavaliação Governamental - Semag (peça 47), que contou com a anuência do corpo gerencial daquela unidade técnica (peças 48 e 49):

“1. INTRODUÇÃO

1.1. Objetivo Geral

1. Trata-se de fiscalização com o objetivo de acompanhar as receitas primárias, despesas primárias impactantes, resultado primário e o contingenciamento, no tocante ao cumprimento das disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), da Lei Orçamentária Anual (LOA) e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), especialmente com relação ao risco de não atingimento da meta de resultado primário, avaliada no 1º bimestre de 2018, para dar cumprimento às disposições insculpidas no art. 3º, inciso IV, alínea ‘a’, da Resolução-TCU 142/2001, além de avaliar a adequação da abertura de créditos adicionais ao Teto de Gastos instituído pela Emenda Constitucional 95/2016 e aspectos relacionados ao cumprimento da ‘Regra de Ouro’, prevista no inciso III, do art. 167 da Constituição Federal de 1988.

2. A presente fiscalização, realizada na Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e na Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), ambas do Ministério da Fazenda, bem como na Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, no Banco Central do Brasil (Bacen) e na Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest), é decorrente de deliberação constante em Despacho de 16/5/2018 da Ex^{ma}. Sra. Ministra Ana Arraes, ocorrido no âmbito do processo TC 011.807/2018-0.

1.2. Objetivos Específicos e Questões de Auditoria

3. De acordo com a matriz de planejamento (peça 2), o trabalho divide-se em dois objetivos específicos. Primeiramente, discute-se os agregados fiscais condicionantes do resultado primário: (i) cenário da economia; (ii) avaliação das receitas primárias; (iii) avaliação das despesas primárias e (iv) análise do resultado primário e nominal. Já na segunda parte, abordam-se questões relativas à execução orçamentária e financeira, a saber, o contingenciamento de despesas, aspectos do Teto de Gastos e a suficiência da ‘Regra de Ouro’ na execução do orçamento no exercício de 2018.

4. Com vistas ao alcance desses objetivos, formularam-se as seguintes questões de auditoria:

a. A grade de parâmetros macroeconômicos, com maior interferência nos níveis de

- arrecadação das receitas administradas e previdenciárias (Produto Interno Bruto – PIB, expectativa de inflação, câmbio e massa salarial), comportou-se conforme as previsões da LDO e da LOA?
- b. Os parâmetros eventualmente ajustados são coerentes com as expectativas de mercado?
 - c. Qual a variação entre a arrecadação prevista na LOA/decretos de programação financeira e as projeções de receita do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP)?
 - d. Quais os principais itens das receitas primárias que sofreram variação?
 - e. A previsão de receitas primárias é consistente com as receitas realizadas?
 - f. Qual a variação entre a fixação das despesas primárias na LOA e a projeção de despesas nos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias?
 - g. Quais os principais itens das despesas primárias obrigatórias que sofreram variação com relação aos valores fixados na LOA?
 - h. A previsão de despesas primárias é consistente com as despesas realizadas?
 - i. O resultado primário apurado do Setor Público Consolidado, do Governo Central (Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – OFSS) e das empresas estatais federais (Programa de Dispêndios Globais – PDG), dadas as previsões vigentes de receitas e despesas primárias, permite alcançar a meta estabelecida na LDO 2018 e decretos de programação orçamentária e financeira?
 - j. O resultado nominal apurado, bem como as previsões vigentes de receitas e despesas primárias, é condizente com a meta indicativa de resultado nominal constante do Anexo de Metas Fiscais da LDO 2018?
 - k. Os critérios e cálculos que serviram de base para a definição dos limites de empenho são condizentes com a LRF e a LDO 2018?
 - l. Considerando-se as análises procedidas em relação às receitas e às despesas primárias, o Poder Executivo estimou suficientemente o valor a ser contingenciado?
 - m. A base contingenciável foi apurada de acordo com a LDO 2018?
 - n. Os órgãos dos Poderes emitiram os atos formais de limitação de empenho no montante indicado pelo Executivo e efetuaram o bloqueio das dotações com limitação de empenho e movimentação financeira correspondentes no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) no prazo fixado no art. 9º da LRF?
 - o. Quais os impactos do contingenciamento sobre a execução orçamentária dos programas e ações dos órgãos do Poder Executivo?
 - p. Houve abertura de crédito suplementar ou especial que tenha ampliado o montante total autorizado da despesa primária sujeita aos limites, em desconformidade com as disposições do 107, §1º, inciso I e II, e § 5º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)?
 - q. Quais as projeções apresentadas para cumprimento da ‘Regra de Ouro’ no exercício?

1.3. Metodologia

5. Os procedimentos de auditoria basearam-se em exame da legislação pertinente e dos relatórios oficiais, especialmente o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e os Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, consultas ao Siafi, análise das respostas às diligências, bem como em informações obtidas em reuniões com servidores da SOF, da STN e da RFB.

1.4. Volume de Recursos Fiscalizados e Benefício da Ação de Controle

6. O volume de recursos fiscalizados envolve todas as receitas e despesas primárias previstas para 2018, estimadas, segundo o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre de 2018, em R\$ 1.217 bilhões para as receitas primárias líquidas de transferências e em R\$ 1.374 bilhões para as despesas primárias.

7. Estima-se que o presente trabalho tem o potencial de melhorar a transparência dos relatórios do Governo Federal, estimular o atendimento às disposições insculpidas na Lei de Responsabilidade Fiscal e fornecer subsídios para a atuação do Congresso Nacional.

2. ANÁLISE DO CENÁRIO MACROECONÔMICO

2.1. Parâmetros Macroeconômicos

8. De acordo com o Decreto 9.003/2017, a Secretaria de Política Econômica (SPE) do Ministério da Fazenda tem a atribuição de estimar os parâmetros utilizados na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) da União.

9. O inciso XXI do Anexo II da Lei 13.473/2017 (LDO 2018), que dispôs sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2018, também faz menção aos parâmetros estimados pela SPE e que devem ser observados na elaboração do orçamento.

10. A chamada grade de parâmetros compreende a previsão de diversas variáveis macroeconômicas, dentre as quais destacam-se a variação real e nominal do PIB e as variações da massa salarial dos empregados com carteira assinada, do preço médio do barril de petróleo, da taxa de câmbio do dólar americano e do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

11. O sobredito conjunto de parâmetros é um importante subsídio para a elaboração do orçamento federal, pois provê aos seus formuladores o cenário-base para o quadro macroeconômico brasileiro no ano em que o orçamento será executado. Com suporte nesses parâmetros, os formuladores do orçamento podem estimar, com mais precisão, as receitas e despesas do Governo Federal, o que contribui para a confecção de um orçamento equilibrado do ponto de vista fiscal, a melhor alocação de despesas e a maior previsibilidade da arrecadação.

12. Ao longo da execução orçamentária, a SPE acompanha o comportamento dessas variáveis e, quando considera necessário, efetua ajustes em suas projeções. Tais alterações são consignadas nos relatórios bimestrais de avaliação orçamentária, elaborados em cumprimento ao art. 56, § 4º, da LDO 2018.

13. A tabela abaixo apresenta as projeções dos principais parâmetros macroeconômicos empregados pelo Poder Executivo na formulação e revisão das metas fiscais do exercício de 2018. A seguir, são analisadas as projeções iniciais, as atualizações desses parâmetros e as projeções de mercado.

Tabela 1: Parâmetros Macroeconômicos Projetados 2018

Item	LDO 2018	LOA 2018	Avaliação Fevereiro (2/2/2018)	Avaliação 1º Bimestre (21/3/2018)	Previsões Mercado - Focus Bacen em 23/3/2018
PIB Real (%)	2,00	2,50	3,00	2,97	2,89
PIB Nominal (R\$ bilhões)	n.d.	7165,30	7125,49	7009,67	n.d.
Taxa de Inflação - IPCA acumulado (%)	4,20	4,20	3,90	3,60	3,57
IGP-DI acumulado	n.d.	4,30	4,50	4,20	4,37
Taxa Over - Selic Média	n.d.	7,30	6,70	6,50	6,53
Taxa de Câmbio Média (R\$/US\$)	3,40	3,29	3,30	3,27	3,28
Preço Médio do Petróleo (US\$/barril)	n.d.	52,20	68,20	65,00	n.d.
Salário Mínimo (R\$)	n.d.	965,00	954,00	954,00	n.d.
Massa Salarial Nominal (%)	n.d.	6,10	6,30	5,90	n.d.

Fontes: Anexo de Metas Fiscais LDO 2018, Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias de Fevereiro de 2018 e do 1º bimestre de 2018, Relatório de Mercado Focus – Bacen (em 23/3/2018).

2.2. Análise

14. Para análise da grade de parâmetros divulgada pela SPE e utilizada para atualização das receitas e despesas, confrontou-se as estimativas da SPE com as de mercado, publicadas pelo Bacen, por meio do Boletim Focus (peça 3). Saliente-se que esse boletim publica a mediana das estimativas de 120 instituições financeiras.

15. Na Tabela 1, verifica-se que os indicadores previstos na LDO 2018 e na LOA 2018, no que concerne ao crescimento do PIB real, vêm se confirmando e apresentando um crescimento acima do estimado para o presente exercício. Essa previsão de crescimento maior do PIB, em relação às

previsões anteriores, todavia, não resultou em elevação das estimativas de arrecadação de receitas primárias, em decorrência de outros fatores, notadamente, alterações na legislação tributária, conforme se observará nos capítulos seguintes.

16. Notou-se, outrossim, coerência, embora com alguma variação, das estimativas da SPE, constantes do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre de 2018, com a publicação de mercado (Boletim Focus) do mesmo período avaliativo.

3. AVALIAÇÃO DAS RECEITAS PRIMÁRIAS – 1º BIMESTRE

3.1 Resultado da Arrecadação do 1º Bimestre de 2018

17. Para dar cumprimento às disposições do art. 9º da LRF e do art. 56, § 4º, da LDO 2018, a Secretaria de Orçamento Federal, na condição de coordenadora técnica, publica o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias até o 22º dia após o encerramento de cada bimestre.

18. O art. 9º da LRF prevê o que segue:

Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

19. Ao final do 1º bimestre de 2018, as receitas apresentaram desempenho superior ao esperado, conforme consta da Tabela 2. O Decreto de Programação Orçamentária e Financeira 9.276, de 2/2/2018, previa arrecadação no 1º bimestre, sem o resultado da Previdência, de R\$ 189.061 milhões, ao passo que, conforme o Resultado do Tesouro Nacional para janeiro e fevereiro de 2018, a arrecadação efetiva foi de R\$ 203.590 milhões, o que representou uma variação positiva de 8%.

Tabela 2: Receita Prevista X Receita Realizada – 1º Bimestre 2018

R\$ milhões				
Discriminação	Previsão para o 1º Bimestre de 2018 (A) ¹	Realizado no 1º Bimestre de 2018 (B) ²	B-A	Varição de B/A %
Receita Total sem Resultado da Previdência	189.061	203.590	14.529	8%
Receita Administrada pela RFB	162.652	177.119	14.467	9%
Imposto de Importação	5.521	6.076	555	10%
IPi	8.137	9.359	1.222	15%
Imposto de Renda	69.170	75.258	6.088	9%
IOF	6.516	5.878	-638	-10%
Cofins	40.162	42.416	2.254	6%
PIS/Pasep	11.113	11.556	443	4%
CSLL	18.194	20.614	2.420	13%
Cide Combustíveis	949	872	-77	-8%
Outras	2.890	5.090	2.200	76%
Receitas Não Administradas pela RFB	26.409	26.471	62	0%
Concessões e Permissões	519	560	41	8%
Contr. Plano de Seguridade Social do Servidor	2.097	2.085	-12	-1%
Contribuição do Salário-Educação	4.572	4.456	-116	-3%
Cota-Parte de Compensações Financeiras	10.027	9.864	-163	-2%
Receitas Próprias (fontes 50, 81 e 82)	1.847	2.139	292	16%
Demais Receitas	7.347	7.367	20	0%

Fontes: ¹Decreto 9.276/2018 e ²Resultado do Tesouro Nacional de janeiro e fevereiro de 2018.

20. As receitas que apresentaram pior desempenho, quando comparados os montantes previstos no Decreto 9.276/2018 e os executados no bimestre, foram as que decorrem da arrecadação de:

Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários (IOF) e Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre as operações realizadas com combustíveis (Cide-Combustíveis). Todavia, o desempenho negativo na arrecadação desses dois tributos foi compensado pela arrecadação acima do previsto nas demais receitas administradas pela RFB, notadamente pelo Imposto de Renda e pela Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL).

21. Segundo o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre de 2018 (peça 5, p. 16), a arrecadação do 1º bimestre foi fortemente impactada pelos recolhimentos efetuados pelos contribuintes que aderiram ao Parcelamento Especial de Regularização Tributária (Pert), da Lei 13.496/2017. Afirmou-se ainda que essa arrecadação, uma vez que está sendo reclassificada mensalmente, por estimativa, impactou positivamente a arrecadação da maioria dos agrupamentos de receitas.

22. No que concerne às Receitas Não Administradas pela RFB, não se observam variações significativas nas projeções para o 1º bimestre e a receita realizada nesse período. Ressalte-se, porém, que a previsão de realização de receitas com Concessões e Permissões para o 1º bimestre é relativamente pequena em relação ao montante previsto para 2018, o que ensejou a adoção de salvaguardas por parte desta equipe de fiscalização e que serão pormenorizadas adiante.

3.2 Reestimativas das Receitas para 2018 – 1º Bimestre

23. Em razão do desempenho dos indicadores macroeconômicos e da arrecadação, as receitas foram reestimadas para 2018 da forma que segue:

Tabela 3: Comparação entre Receita Anual Prevista na LOA 2018 e no Relatório de Avaliação do 1º Bimestre 2018

RS milhões

Discriminação	Avaliação LOA 2018	Avaliação fevereiro 2018	Avaliação 1º bimestre 2018	Varição entre as Avaliações LOA 2018 e 1º Bimestre 2018
	(a)	(b)	(c)	(d) = (c)/(a)-1
	1.462.0			
I. Receita Total (I)	52	1.460.655	1.462.931	0,1%
I.1. Receita Administrada pela RFB, exceto RGPS	890.255	880.924	894.037	0,4%
I.1.1. Imposto de Importação	38.411	38.776	39.054	1,7%
I.1.2. IPI	52.322	54.674	56.270	7,5%
I.1.3. Imposto sobre a Renda	352.436	340.247	346.265	-1,8%
I.1.4. IOF	38.134	37.869	36.636	-3,9%
I.1.5. Cofins	243.079	244.221	249.371	2,6%
I.1.6. PIS/Pasep	65.159	65.831	66.468	2,0%
I.1.7. CSLL	72.243	72.080	74.377	3,0%
I.1.8. Cide - Combustíveis	6.378	5.999	5.829	-8,6%
I.1.9. Outras Administradas pela RFB	22.092	21.227	19.769	-10,5%
I.2. Incentivos Fiscais	-	-	-	-
I.3. Arrecadação Líquida para o RGPS	405.338	403.284	395.736	-2,4%
I.4. Outras Receitas	166.459	176.447	173.158	4,0%
I.4.1. Concessões e Permissões	18.894	20.244	20.376	7,8%
I.4.2. Complemento do FGTS	5.460	5.550	5.571	2,0%
I.4.3. Cont. Plano de Seg. do Servidor	15.933	14.150	13.854	-13,0%
I.4.4. Contribuição do Salário-Educação	21.692	21.357	21.211	-2,2%

Discriminação	Avaliação LOA 2018	Avaliação fevereiro 2018	Avaliação 1º bimestre 2018	Variação entre as Avaliações LOA 2018 e 1º Bimestre 2018
	(a)	(b)	(c)	(d) = (c)/(a)-1
I.4.5. Cota-Parte de Compensações Financeiras	44.908	51.466	49.418	10,0%
I.4.6. Dividendos e Participações	6.782	8.862	7.164	5,6%
I.4.7. Operações com Ativos	2.530	4.950	5.295	109,3%
I.4.8. Receita Própria (fontes 50 e 81)	14.389	13.576	13.525	-6,0%
I.4.9. Demais Receitas	35.872	36.293	36.745	2,4%
Transferência por Repartição da Receita (II)	244.220	243.863	246.079	0,8%
	1.217.8			
Receita Líquida (I-II)	32	1.216.793	1.216.852	-0,1%

Fonte: Anexo VI dos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias – Fevereiro/20018 e 1º Bimestre de 2018 - STN/SOF.

24. Conforme apresentado em item anterior, as estimativas das receitas administradas variaram negativamente nas avaliações contidas no Relatório Extemporâneo (fevereiro 2018) e positivamente no RARDP (1º bimestre). Convém destacar que a previsão de arrecadação com Imposto sobre a Renda, em termos absolutos, apresentou significativa variação negativa em relação à LOA 2018, notadamente em decorrência da desconsideração, para fins de previsão da arrecadação no exercício corrente, dos efeitos da Medida Provisória 806/2017, a qual dispõe sobre o Imposto sobre a Renda incidente sobre as aplicações em fundos de investimento, por se encontrar pendente de votação no Congresso Nacional.

25. No que concerne às receitas com concessões e permissões, a variação positiva ocorreu pela inclusão, no Relatório Extemporâneo de fevereiro, de recursos do setor de petróleo da ordem de R\$ 1.350 milhões, decorrentes da reavaliação da arrecadação com a 15ª Rodada de Concessões e com a 4ª Rodada de Partilha.

26. A variação das estimativas de Cota-Parte de Compensações Financeiras foi decorrente, segundo os Relatórios Extemporâneo e do 1º bimestre, dos recursos provenientes da exploração do petróleo e do gás natural, mormente, pela revisão dos parâmetros de estimativa dessa rubrica, quais sejam: curva de produção, preço do barril de petróleo (variou de US\$ 53,83 no PLOA 2018 para US\$ 64,98 na avaliação do 1º bimestre de 2018) e o câmbio médio previsto para o período (variou de R\$/US\$ 3,38 no PLOA 2018, para R\$/US\$ 3,27 na avaliação do 1º bimestre de 2018).

27. A significativa variação positiva de Operações com Ativos se deveu, basicamente, à previsão de arrecadação de receitas com ‘Alienação de Bens Intangíveis’, notadamente aquelas resultantes das operações do Fundo Soberano do Brasil – FSB, o que impactou a estimativa em R\$ 2.302,5 milhões, conforme se aduz da leitura do Relatório Extemporâneo (peça 4, p. 19). Adicionalmente, destaque-se a realização de receitas de Cessão de Direito de Operacionalização de Pagamentos, no valor de R\$ 117,5 milhões acima do previsto na LOA 2018, o que contribuiu para a reestimativa de arrecadação nessa rubrica para o exercício de 2018.

28. A Tabela 4 apresenta, ainda, a receita prevista para o exercício de 2018, conforme Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias extemporâneo de fevereiro e do 1º bimestre, ambos de 2018, em confronto com a receita arrecadada até fevereiro do corrente exercício.

Tabela 4: Receita Total Estimada para 2018 x Receita Arrecadada até 1º Bimestre 2018

R\$ milhões

Discriminação	Receita Total Prevista para 2018 - Avaliação LOA 2018	Receita Total Prevista para 2018 - Avaliação Fevereiro 2018	Receita Total Prevista para 2018 - Avaliação 1º Bimestre 2018	Receita Realizada até fevereiro de 2018 ²	Proporção entre a Receita Arrecadada e Prevista
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e) = (d)/(c)
I. Receita Total (I)	1.462.052	1.460.655	1.462.933	262.435	18%
I.1. Receita Administrada pela RFB, exceto RGPS	890.254	880.924	894.038	177.119	20%
I.1.1. Imposto de Importação	38.411	38.776	39.054	6.076	16%
I.1.2. IPI	52.322	54.674	56.270	9.359	17%
I.1.3. Imposto sobre a Renda	352.436	340.247	346.265	75.258	22%
I.1.4. IOF	38.134	37.869	36.636	5.878	16%
I.1.5. Cofins	243.079	244.221	249.371	42.416	17%
I.1.6. PIS/Pasep	65.159	65.831	66.467	11.556	17%
I.1.7. CSLL	72.243	72.080	74.377	20.614	28%
I.1.8. Cide - Combustíveis	6.378	5.999	5.829	872	15%
I.1.9. Outras Administradas pela RFB	22.092	21.227	19.769	5.090	26%
I.2. Incentivos Fiscais	0	0	0	0	0%
I.3. Arrecadação Líquida para o RGPS	405.338	403.283	395.736	58.845	15%
I.4. Outras Receitas	166.460	176.447	173.159	26.471	15%
I.4.1. Concessões e Permissões	18.894	20.244	20.376	560	3%
I.4.2. Complemento do FGTS	5.460	5.550	5.571	463	8%
I.4.3. Cont. Plano de Seg. do Servidor	15.933	14.150	13.854	2.085	15%
I.4.4. Contrib. do Salário-Educação	21.692	21.357	21.211	4.456	21%
I.4.5. Cota-Parte de Comp. Financeiras	44.908	51.466	49.418	9.864	20%
I.4.6. Dividendos e Participações	6.782	8.862	7.164	5	0,1%
I.4.7. Operações com Ativos	2.530	4.950	5.295	193	4%
I.4.8. Rec. Própria (fontes 50, 81 e 82)	14.389	13.576	13.525	2.139	16%
I.4.9. Demais Receitas	35.872	36.293	36.745	6.706	18%
Transf. por Repartição da Receita (II)	244.220	246.079	246.079	47.842	19%
Receita Líquida (I-II)	1.217.832	1.214.576	1.216.854	214.592	18%

Fonte: Anexo VI dos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias – fevereiro 2018 1º bimestre 2018 - STN/SOF² e Resultado do Tesouro Nacional de janeiro a fevereiro de 2018.

29. A análise da Tabela 4 demonstra a baixa arrecadação, para o período, das seguintes rubricas: Concessões e Permissões, Complemento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), Dividendos e Participações e Operações com Ativos.
30. Concernente às Concessões e Permissões, cuja realização da receita até o findo mês de fevereiro alcançou apenas 3% do total previsto para 2018, a equipe de fiscalização diligenciou a STN solicitando as justificativas para o reduzido montante nessa rubrica de receita. Ademais, convém assinalar que foram solicitados, por meio do Ofício 85/2018-TCU/Semag (peça 7), cronogramas previstos para a realização de todas as receitas de Concessões e Permissões previstas no RARDP do 1º bimestre de 2018. Nesse contexto, a STN, atendendo às solicitações deste Tribunal, encaminhou a Nota Técnica SEI 1/2018/Coapi/Supef/STN-MF (peça 22).
31. A partir da análise das informações prestadas pela STN, verifica-se que parcela significativa dos ingressos de recursos oriundos de Concessões e Permissões está concentrada no 2º semestre do corrente exercício, o que de certa forma explica o baixo nível de realização de receitas nessa rubrica no 1º bimestre de 2018. Destaque-se ainda a realização da 15ª Rodada de Licitações de blocos exploratórios em bacias marítimas, em 29/3/2018, que, segundo dados da STN e do Ministério de Minas e Energia – MME (peças 22 e 45), arrecadou R\$ 8 bilhões, ante a previsão inicial de R\$ 445 milhões.
32. Todavia, convém assinalar que, do total de receitas previstas na rubrica Concessões e Permissões (R\$ 20,3 bilhões), conforme o RARDP do 1º bimestre de 2018 (peça 5, p. 18), cerca de 60% desse montante referem-se à desestatização das Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – Eletrobras, cujo processo é complexo, envolvendo diversas etapas pendentes de conclusão, ou até mesmo, ainda não iniciadas.
33. Na Nota Técnica SEI 1/2018/Coapi/Supef/STN-MF (peça 22, p. 5), a STN informou que o órgão não dispõe de um cronograma detalhado de eventos relacionados ao processo. Adicionalmente, destaca que a descotização das usinas hidrelétricas da Eletrobras depende de aprovação do Projeto de Lei 9.463/2018 e da Medida Provisória 814/2017, ambos em tramitação no Congresso Nacional. Assevera ainda que, uma vez aprovadas as propostas legislativas, restam etapas a serem superadas para a conclusão do processo.
34. Impende ainda mencionar que, conforme se depreende da leitura da Nota Técnica SEI 1/2018/Coapi/Supef/STN-MF (peça 22), a STN estimou em R\$ 8,2 bilhões o total de receitas de Concessões e Permissões no exercício corrente. Todavia, o valor de R\$ 20,4 bilhões contido no RARDP do 1º bimestre de 2018 foi obtido pela adição de R\$ 12,2 bilhões, referentes ao processo de desestatização da Eletrobras, ao valor inicialmente estimado pela STN, com base em recomendação da Junta de Execução Orçamentária (JEO).
35. No entanto, de forma prudencial, foram constituídas reservas orçamentária e financeira no âmbito da programação do Poder Executivo, por ocasião da elaboração do decreto de programação financeira. Nesse contexto, verifica-se que nos Decretos 9.276, de 2/2/2018, e 9.323, de 29/3/2018, o Poder Executivo constituiu as mencionadas reservas. Devido à sua relevância para este acompanhamento, a análise da constituição da reserva será tratada de forma pormenorizada no capítulo 6 deste Relatório.
36. Ante as informações apresentadas pela STN, a fim de verificar a probabilidade de realização dessa receita ainda no exercício de 2018, a equipe de fiscalização diligenciou o Ministério das Minas e Energia, como órgão setorial, por meio do Ofício 92/2018-TCU/Semag (peça 11), solicitando o cronograma atualizado e detalhado acerca do processo de desestatização da Eletrobras, incluindo as etapas já finalizadas e, com relação às etapas pendentes de realização, seus respectivos prazos mínimos para conclusão.
37. Por seu turno, o Ministério das Minas e Energia, por meio da Nota Informativa 19/2018/Assec (peça 18), apresentou as etapas necessárias à conclusão do processo de desestatização da Eletrobras, valendo-se de um fluxograma. Todavia, a Pasta alegou não ser possível apresentar um cronograma

com previsões de prazos de cada etapa, tendo em vista que o Poder Executivo não possui governança sobre a data de aprovação do Projeto de Lei 9.463, de 2018.

38. Ante as informações apresentadas, dada a complexidade que envolve o tema, verifica-se que o processo de desestatização da Eletrobras e o consequente ingresso de receitas nos cofres da União ainda em 2018 estão sujeitos a incertezas. Nesse sentido, considerando a necessidade de se colherem informações adicionais sobre o assunto, além da premente apreciação deste Relatório pelo Colegiado desta Corte de Contas, sob pena de perda de objeto das demais matérias alvo desta fiscalização, e, tendo em vista especialmente a medida prudencial adotada pelo Poder Executivo, no sentido de constituir reservas orçamentária e financeira nos decretos de programação orçamentária e financeira, deixa-se de propor ações que visem à revisão das receitas na aludida rubrica no presente Relatório. No entanto, sugere-se o acompanhamento da previsão e realização de receitas concernentes ao processo de desestatização da Eletrobras nas fiscalizações atinentes aos próximos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias de 2018.

39. Em relação ao Complemento do FGTS, após diligência da equipe de fiscalização, a SOF informou (peça 24) que a arrecadação nessa rubrica ocorre de maneira muito irregular durante o exercício financeiro, o que dificulta a estimativa do valor mensal realizado. Dessa maneira, optou-se por adotar como modelo de estimativa uma média do exercício anterior, que considera o valor total arrecadado no ano anterior, e desconsidera picos de arrecadação que tenham ocorrido no ano em curso. Noutro ponto, destacam ainda que valores registrados na arrecadação de março de 2018, já disponíveis no SIAFI, mostram um registro muito superior ao estimado para o mês na rubrica Complemento do FGTS.

40. No que tange a Dividendos e Participações, a partir da análise do histórico de arrecadação de receitas na mencionada rubrica, verifica-se o comportamento sazonal do ingresso desses recursos, os quais concentram-se ao final do mês de abril, após a realização das assembleias gerais das estatais federais, e em agosto de cada exercício, quando os dividendos intermediários se realizam após a divulgação das demonstrações do 1º semestre.

41. No caso de Operações com Ativos, a STN apresentou (peça 39) que a maior parte dos recursos inseridos nessa rubrica (78%) está relacionada às receitas resultantes das operações do Fundo Soberano do Brasil. A União, com recursos do FSB, é cotista única do Fundo Fiscal de Investimentos e Estabilização – FFIE.

42. O Conselho Deliberativo do Fundo Soberano do Brasil – CDFSB, em 3/5/2017, aprovou, por meio da Resolução-CDFSB 27, Proposta de Investimentos referente ao ano de 2017 que solicita providências no sentido de assegurar liquidez da carteira compatível com a intenção de resgate de até 100% das cotas do FFIE em um período de até 24 meses. Essa autorização foi mantida na Proposta de Investimentos para 2018, aprovada pela Resolução-CDFSB 30. Destaque-se ainda que as operações de resgate de cotas do FFIE com a consequente transferência dos recursos para a Conta Única da União são classificadas nas estatísticas fiscais como receitas primárias.

43. O patrimônio líquido do FFIE, em 9/3/2018, correspondia à monta de R\$ 4,51 bilhões. Estima-se que há alta a probabilidade de que todas as cotas sejam vendidas ainda em 2018, todavia, a STN informou que não é possível precisar de forma determinística quando será finalizada a venda das ações.

44. Por fim, faz-se necessário destacar os efeitos na arrecadação das receitas administradas no ano de 2018, em decorrência da rejeição dos vetos presidenciais ao Projeto de Lei Complementar (PLC) 164/2017, que institui o Programa Especial de Regularização Tributária das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte optantes pelo Simples Nacional (Pert-SN), e ao PLC 165/2017, que institui o Programa de Regularização Tributária Rural (PRR). Em resposta à diligência realizada por esta equipe de fiscalização, a Secretaria da Receita Federal do Brasil apontou, por meio das Notas Audit/Diaex 40/2018, e 41/2018 (peças 26 e 27, respectivamente), que a renúncia de receitas com tributos federais no exercício de 2018 poderá alcançar o montante de R\$ 6,3 bilhões, o que possivelmente afetará as previsões de arrecadação no exercício corrente. Com efeito, sob o ponto de

vista da regularidade fiscal, a matéria foi objeto de representação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União por intermédio do processo TC 012.691/2018-6 (relatoria min. Vital do Rêgo), em tramitação neste Tribunal.

4. AVALIAÇÃO DAS DESPESAS PRIMÁRIAS – 1º BIMESTRE

4.1 Resultado da Execução da Despesa no 1º Bimestre de 2018

45. O desempenho da execução da despesa primária no 1º bimestre de 2018, conforme a Tabela 5 a seguir, foi R\$ 11,7 bilhões menor que o esperado. A previsão de despesas para janeiro e fevereiro de 2018 (1º bimestre) era de R\$ 214.496 milhões, ao passo que a execução efetiva no período foi de R\$ 202.829 milhões.

Tabela 5: Despesa Estimada x Despesa Realizada no 1º Bimestre 2018

R\$ milhões

Discriminação	Previsão para o 1º Bimestre de 2018 (A) ¹	Executado no 1º Bimestre de 2018 (B) ²	B-A	Variação de B/A
IV . DESPESA TOTAL	214.496	202.829	-11.667	-5%
IV.1. Benefícios da Previdência	88.325	87.771	-554	-1%
IV.2. Pessoal e Encargos Sociais	48.858	48.193	-665	-1%
IV.3. Outras Desp. Obrigatórias	37.961	36.252	-1.709	-5%
IV.3.1. Abono e Seguro Desemprego	11.221	11.326	105	1%
IV.3.2. Anistiados	47	34	-13	-27%
IV.3.3. Benefícios de Legislação Especial e Indenizações	117	88	-29	-24%
IV.3.4. Benefícios de Prestação Continuada da Loas / RMV	9.042	9.118	76	1%
IV.3.5. Complemento do FGTS	925	463	-462	-50%
IV.3.6. Créditos Extraordinários	199	51	-148	-74%
IV.3.7. Compensação ao RGPS pelas desonerações da folha	2.043	1.778	-265	-13%
IV.3.8. Desp. Cust. com Convênios/Doações (Pod. Executivo)	-	-	-	-
IV.3.9. Fabricação de Cédulas e Moedas	34	68	34	100%
IV.3.10. Fundef / Fundeb - Complementação	3.880	3.880	0	0%
IV.3.11. Fundo Constitucional do DF	272	211	-61	-22%
IV.3.13. Leg./Jud./MPU/DPU (Despesas Discricionárias)	1.610	1.575	-35	-2%
IV.3.14. Lei Kandir (LCs 87/1996 e 102/2000)	318	318	0	0%
IV.3.15. Sentenças Judiciais e Precatórios - OCC	420	504	84	20%
IV.3.16. Subsídios, Subvenções e Proagro	6.922	6.231	-691	-10%
IV.3.17. Transferência ANA - Receitas Uso Recursos Hídricos	22	43	21	95%
IV.3.18. Transferência Multas Aneel	167	218	51	30%
IV.3.19. Concessão de Financiamento do Fies	722	345	-377	-52%
IV.4. Despesas com Controle de Fluxo	39.352	30.613	-8.739	-22%

Fontes: ¹Decreto 9.276/2018 e ²Resultado do Tesouro Nacional de janeiro e fevereiro de 2018.

46. No que concerne à execução da despesa primária no 1º bimestre de 2018, não foi possível observar variações que indicassem a necessidade de atuação específica desta unidade técnica. Observa-se que quase todas as rubricas tiveram execução abaixo do previsto, o que resultou na redução de aproximadamente 5% da despesa executada em relação à previsão contida no Decreto 9.276/2018.

4.2 Reestimativas das Despesas para 2018 – 1º Bimestre

47. Em razão do desempenho dos indicadores macroeconômicos e da execução da despesa no 1º bimestre de 2018, as despesas foram reestimadas, para o exercício de 2018, da forma que segue:

Tabela 6: Comparação entre a Despesa Anual Prevista nas Avaliações da LOA 2018 e do 1º Bimestre/2018

R\$ milhões

Discriminação	Avaliação LOA/2018	Avaliação fevereiro/2018	Avaliação 1º bimestre/2018	Variação entre as Avaliações LOA/2018 e 1º Bim/2018
	(a)	(b)	(c)	(d) = (c)/(a)
IV. Despesa Total	1.373.365	1.371.598	1.374.296	0,1%
IV.1. Benefícios da Previdência	596.268	592.372	592.372	-0,7%
IV.2. Pessoal e Encargos Sociais	296.922	302.556	302.554	1,9%
IV.3. Outras Desp. Obrigatórias	213.112	210.045	213.071	0,0%
IV.3.1. Abono e Seguro Desemprego	62.587	56.896	56.896	-9,1%
IV.3.2. Anistiados	275	275	275	0,0%
IV.3.3. Auxílio à CDE	0	0	0	0,0%
IV.3.4. Benefícios de Legislação Especial e Indenizações	724	724	724	0,0%
IV.3.5. Benefícios de Prest. Continuada da Loas / RMV	55.959	55.904	55.904	-0,1%
IV.3.6. Complemento do FGTS	5.460	5.550	5.571	2,0%
IV.3.7. Créditos Extraordinários	0	1.192	1.388	-
IV.3.8. Compensação RGPS desonerações da folha	11.547	12.332	13.699	18,6%
IV.3.9. Desp. Cust. com Conv./Doações (Pod. Executivo)	0	0	0	0,0%
IV.3.10. Fabricação de Cédulas e Moedas	881	881	881	0,0%
IV.3.11. Fundef / Fundeb - Complementação	14.054	13.731	13.801	-1,8%
IV.3.12. Fundo Constitucional do DF	1.655	1.655	1.655	0,0%
IV.3.14. Leg./Jud./MPU/DPU (Desp. Discricionárias)	14.888	14.888	14.888	0,0%
IV.3.15. Lei Kandir (LCs 87/1996 e 102/2000)	1.920	1.920	1.920	0,0%
IV.3.17. Sentenças Judiciais e Precatórios - OCC	14.586	15.086	15.086	3,4%
IV.3.18. Subsídios, Subvenções e Proagro	20.346	22.251	22.231	9,3%
IV.3.19. Transf. ANA - Receitas Uso Recursos Hídricos	297	290	293	-1,4%
IV.3.20. Transferência Multas Aneel	933	950	921	-1,3%
IV.3.21. Impacto primário do Fies	5.283	3.802	5.221	-1,2%
IV.3.22. Financiamento de Campanha Eleitoral	1.716	1.716	1.716	0,0%
IV.4. Despesas Obrigatórias com Controle de Fluxo	137.578	137.709	137.384	-0,1%
IV.5. Despesas Discricionárias	129.485	128.915	128.915	-0,4%

Fonte: Anexo VI dos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias – Fevereiro 2018 e 1º bimestre de 2018 - STN/SOF.

48. As despesas que sofreram maior variação foram: Pessoal e Encargos Sociais (variação positiva de 1,9%, ou R\$ 5,6 bilhões); Abono e Seguro Desemprego (variação negativa de 9,1%, ou R\$ 5,6 bilhões); Compensação ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS pelas desonerações da folha (variação positiva de 18,6%, ou R\$ 2,1 bilhões) e Subsídios, Subvenções e Proagro (variação positiva de 9,3% ou R\$ 1,8 bilhão).

49. No que tange às despesas com Pessoal e Encargos Sociais, o RARDP extemporâneo de fevereiro de 2018 (peça 4, p. 20) informou que as despesas de pessoal foram significativamente impactadas (acréscimo de R\$ 5,6 bilhões) pela liminar que suspendeu os efeitos da Medida Provisória 805/2017, que tratava da postergação dos reajustes a determinadas categorias de servidores públicos.

50. Em relação à variação observada na rubrica de Abono e Seguro Desemprego, o RARDP extemporâneo de fevereiro de 2018 (peça 4, p. 20) apresentou que o decréscimo ocorreu devido às novas projeções apresentadas pelo Ministério do Trabalho, conforme a Nota Técnica 118/2018/CGSA/DBG/SPPE/MTb, de 31/1/2018 (peça 38).

51. Quanto à variação positiva da ordem de 18% observada na rubrica Compensação ao RGPS pelas desonerações da folha, os RARDP extemporâneo de fevereiro de 2018 (peça 4, p. 20) e do 1º bimestre de 2018 (peça 5, p. 21) informaram que as novas estimativas dizem respeito à não aprovação do PL 8.456/2017, que prevê o fim da desoneração da folha de pagamento para determinados setores da economia, o qual se encontra em tramitação no Congresso Nacional.

52. Em relação à variação observada na rubrica de Subsídios, Subvenções e Proagro, o RARDP extemporâneo de fevereiro de 2018 (peça 4, p. 20) informou que o acréscimo observado nessa despesa decorre do fato de o Congresso Nacional ter efetuado cancelamento de R\$ 3,5 bilhões na LOA 2018, em relação ao PLOA 2018 enviado pelo Poder Executivo, notadamente na ação 000k – Subvenção ao Programa de Sustentação de Investimento – PSI, a qual caracteriza-se com uma obrigação já assumida pela União e cuja recomposição orçamentária é imprescindível. Noutro giro, foi reduzida a necessidade financeira das subvenções na forma de equalização de taxas de juros (Custeio Agropecuário, Investimento Rural, Comercialização, Pronaf e PSI) e foram reduzidas as obrigações de Alongamento de Crédito Rural (Securitização) em decorrência de avanços nos processos de análise de conformidade. Nesse contexto, a conjugação dos fatores anteriormente mencionados foi responsável pela reestimativa positiva da ordem de R\$ 1,9 bilhão das despesas com Subsídios, Subvenções e Proagro.

53. A Tabela 7 a seguir apresenta, ainda, a despesa prevista para o exercício de 2018, conforme os Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias extemporâneo de fevereiro de 2018 e do 1º bimestre de 2018, em confronto com a despesa realizada até fevereiro de 2018.

Tabela 7: Despesa Total Estimada para 2018 x Despesa Realizada até 1º Bimestre 2018

R\$ milhões

Discriminação	Despesa Total Prevista para 2018 - Avaliação LOA 2018	Despesa Total Prevista para 2018 - Avaliação Fevereiro 2018	Despesa Total Prevista para 2018 - Avaliação 1º Bimestre 2018	Despesa Executada até fevereiro de 2018	Proporção entre a Despesa Executada e a Prevista
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e) = (d)/(c)
IV. Despesa Total	1.373.365	1.371.598	1.374.296	202.829	15%
IV.1. Benefícios da Previdência	596.268	592.372	592.372	87.771	15%
IV.2. Pessoal e Encargos Sociais	296.922	302.556	302.554	48.193	16%
IV.3. Outras Desp. Obrigatórias	213.112	210.045	213.071	36.252	17%
IV.3.1. Abono e Seguro Desemprego	62.587	56.896	56.896	11.326	20%
IV.3.2. Anistiados	275	275	275	34	12%
IV.3.3. Auxílio à CDE	0	0	0	0	0%
IV.3.4. Benefícios de Legislação Especial e Indenizações	724	724	724	88	12%
IV.3.5. Benefícios de Prest. Continuada da Loas / RMV	55.959	55.904	55.904	9.118	16%
IV.3.6. Complemento do FGTS	5.460	5.550	5.571	463	8%
IV.3.7. Créditos Extraordinários	0	1.192	1.388	51	4%
IV.3.8. Compensação RGPS pelas desonerações da folha	11.547	12.332	13.699	1.778	13%
IV.3.9. Desp. Cust. com Conv./Doações (Pod. Executivo)	0	0	0	0	0%

Tabela 7: Despesa Total Estimada para 2018 x Despesa Realizada até 1º Bimestre 2018

R\$ milhões

Discriminação	Despesa Total Prevista para 2018 - Avaliação LOA 2018	Despesa Total Prevista para 2018 - Avaliação Fevereiro 2018	Despesa Total Prevista para 2018 - Avaliação 1º Bimestre 2018	Despesa Executada até fevereiro de 2018	Proporção entre a Despesa Executada e a Prevista
IV.3.10. Fabricação de Cédulas e Moedas	881	881	881	68	8%
IV.3.11. Fundef / Fundeb - Complementação	14.054	13.731	13.801	3.880	28%
IV.3.12. Fundo Constitucional do DF	1.655	1.655	1.655	211	13%
IV.3.14. Leg./Jud./MPU/DPU (Desp. Discricionárias)	14.888	14.888	14.888	1.575	11%
IV.3.15. Lei Kandir (LCs 87/96 e 102/00)	1.920	1.920	1.920	318	17%
IV.3.17. Sentenças Judiciais e Precatórios - OCC	14.586	15.086	15.086	504	3%
IV.3.18. Subsídios, Subvenções e Proagro	20.346	22.251	22.231	6.231	28%
IV.3.19. Transf. ANA - Receitas Uso Recursos Hídricos	297	290	293	43	15%
IV.3.20. Transferência Multas Aneel	933	950	921	218	24%
IV.3.21. Impacto primário do Fies	5.283	3.802	5.221	345	7%
IV.3.22. Financiamento de Campanha Eleitoral	1.716	1.716	1.716	0	0%
IV.4. Despesas com Controle de Fluxo	267.063	266.624	266.299	30.613	11%

Fontes: Anexo VI dos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias – Fevereiro/2018 e 1º Bimestre/2018- STN/SOF e Resultado do Tesouro Nacional de janeiro e fevereiro de 2018.

54. Observa-se que o mês de fevereiro corresponde a 1/6 ou 16,67% do exercício. A despesa total executada até o segundo mês do ano (15%), assim, mostra-se coerente com a estimativa feita para todo o exercício. Se individualmente analisadas, algumas rubricas apresentam-se acima da execução proporcional para o período, notadamente as rubricas Abono e Seguro Desemprego, Fundef/Fundeb – Complementação e Subsídios, Subvenções e Proagro.

55. Cumpre mencionar que, no Anexo XV – Previsão das Despesas Primárias do Governo Central – 2018, do Decreto 9.276/2018, já se estimava a concentração relativamente elevada de despesas nas mencionadas rubricas no 1º bimestre de 2018, condizente com os montantes realizados até fevereiro do corrente exercício. Registre-se que, da análise dos cronogramas de pagamento dessas despesas, verifica-se a grande concentração de vencimento de obrigações no mês de janeiro de cada exercício, especialmente no que tange ao pagamento de equalização de encargos financeiros, enquadrado na rubrica Subsídios, Subvenções e Proagro, e às despesas com Fundef/Fundeb – Complementação.

5. ANÁLISE DO RESULTADO PRIMÁRIO E NOMINAL

56. A Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2018 (LDO 2018 – Lei 13.473/2017) estabeleceu em seu art. 2º meta de déficit primário para o setor público consolidado de R\$ 131,3 bilhões, déficit de R\$ 129,0 bilhões, -2,05% do PIB, para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, e déficit de R\$ 3,5 bilhões, -0,05% do PIB, para o PDG das empresas estatais federais.

57. Cabe mencionar que a Lei 13.480/2017 alterou as metas fiscais da LDO de 2018, estabelecendo meta fiscal para 2018 do setor público consolidado de R\$ 163,1 bilhões, composto de déficit dos OFSS de R\$ 159,0 bilhões, -2,23% do PIB, e déficit do PDG das empresas estatais federais de R\$ 3,5 bilhões, -0,05% do PIB. Ressalte-se que compõe ainda a meta fiscal do setor público consolidado a meta estimada de superávit primário para o conjunto dos estados, do Distrito Federal e dos municípios de R\$ 1,2 bilhão, consoante o § 2º do art. 2º da LDO 2018.

58. A seu turno, a Lei Orçamentária para 2018 (LOA 2018), Lei 13.587/2018, estimou a receita primária líquida em R\$ 1.217,8 bilhões, e a despesa primária em R\$ 1.373,4 bilhões.

59. A fim de atender ao disposto no art. 8º, caput, da Lei de Responsabilidade Fiscal, foi editado o Decreto 9.276/2018, que dispôs sobre a programação orçamentária e financeira e estabeleceu o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo federal. O referido decreto alterou a

previsão de receita primária líquida para R\$ 1.216,8 bilhões e projetou déficit primário do Governo Central e das empresas estatais, respectivamente, de R\$ 154,3 bilhões e de R\$ 536 milhões.

60. Em fevereiro de 2018, o Poder Executivo fez relatório de reavaliação de receitas e despesas primárias extemporânea, com fundamento no § 5º do art. 56 da LDO 2018. O referido relatório previu resultado primário de R\$ 154,9 bilhões, o que acarretou possibilidade de ampliação dos limites de empenho e movimentação financeira de R\$ 4,2 bilhões.

61. O Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre de 2018, por sua vez, reavaliou as receitas primárias líquidas de transferências para R\$ 1.216,9 bilhões e as despesas primárias para R\$ 1.374,3 bilhões, e consequente resultado primário de R\$ 157,4 bilhões. Como corolário, a indicação de aumento de limites de empenho e movimentação financeira dos Poderes da União, Ministério Público da União (MPU) e Defensoria Pública da União (DPU) foi reduzida para R\$ 1,5 bilhão.

62. O Decreto 9.323/2018, que operacionalizou o relatório de avaliação do 1º bimestre de 2018, manteve a previsão de resultado primário do Governo Central em R\$ 175,4 bilhões, porém reduziu o déficit das empresas estatais para R\$ 160 milhões.

63. A tabela seguinte evidencia a previsão de receitas primárias líquidas de transferências, de despesas primárias e de resultado primário do Governo Central e do Governo Federal, além do montante referente ao PIB estimado, quando da elaboração da LDO e da LOA e após as revisões efetuadas pelo Governo Federal em obediência ao art. 9º da LRF.

Tabela 8: Demonstrativos de Metas Fiscais do Governo Federal 2018

Discriminação	R\$ bilhões					
	LOA 2018		Dec. 9.276/2018		Dec. 9.323/2018	
	R\$	% PIB	R\$	% PIB	R\$	% PIB
I. Receita Primária Total	1.462,05	20,40%	1.460,66	20,50%	1.462,93	20,53%
II - Transferências	244,22	3,41%	243,9	3,42%	246,1	3,45%
III - Receita Primária Líquida	1.217,8	17,00%	1.216,8	17,08%	1.216,9	17,08%
IV. Despesa Primária	1.373,4	19,17%	1.371,6	19,25%	1.374,3	19,29%
V. Resultado Governo Central (III - IV)	-155,5	-2,17%	-154,8	-2,17%	-157,4	-2,21%
VI. Resultado Primário Empresas Estatais Federais	-3,5	-0,05%	0,5	0,01%	-0,2	0,00%
VII. Resultado Primário do Governo Federal (III+IV)	-159	-2,22%	-154,3	-2,17%	-157,6	-2,21%
PIB Nominal	7.165,3		7.125,5		7.009,7	

Fontes: LOA 2018 e Decretos 9.276/2018 e 9.323/2018.

Obs: Receita Primária Líquida é igual a Receita Primária Total deduzidas as transferências por repartição de receitas, inclusive as dos fundos constitucionais e outras transferências legais.

64. Destaque-se que, de acordo com o art. 55, § 1º, incisos I e V, da LDO 2018, as metas quadrimestrais de resultado primário publicadas nos decretos de programação orçamentária e financeira devem balizar essa programação, de modo a assegurar o cumprimento da meta fiscal.

65. Consoante o mencionado dispositivo legal, o decreto original de programação orçamentária e financeira, Decreto 9.276/2018, art. 9º e Anexo XII, estabeleceu a meta fiscal do 1º quadrimestre de 2018 de déficit de R\$ 36,1 bilhões.

5.1 Resultado Primário das Empresas Estatais Federais

66. De acordo com o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre de 2018, a previsão de resultado primário das estatais federais em 2018 sem a incorporação dos valores de amortização de Itaipu ao Tesouro Nacional é de déficit de R\$ 159,7 milhões.

67. Expediu-se ofício à Secretaria de Coordenação e Governança das Estatais (peça 10), solicitando o detalhamento das informações contidas no relatório de avaliação bimestral acima referido, entre outros: (i) memória de cálculo da Necessidade Financiamento Líquido (Nefil) das empresas estatais federais e de Itaipu, constante do Anexo IV Relatório de Avaliação de Receitas e

Despesas Primárias do 1º bimestre de 2018 e (ii) Demonstrativo do resultado primário das empresas estatais federais e de Itaipu já realizados do exercício de 2018, mensais, de janeiro e fevereiro, consolidado e desagregado por empresa.

68. A Sest respondeu mediante o Ofício 31408/2018-MP (peça 19) e apresentou informações concernentes ao resultado primário agregado das estatais federais e os demonstrativos de Necessidade de Financiamento Líquido de cada uma das empresas estatais, inclusive de Itaipu (peça 20).

69. Ressalte-se que o resultado primário das empresas estatais federais ‘acima da linha’ é calculado pela Sest, com base na Nefil das empresas. O Nefil é o indicador que demonstra se a geração de receitas próprias das empresas é suficiente para a cobertura de todas as suas despesas. Por sua vez, o resultado primário ‘abaixo da linha’ é apurado pelo Banco Central com base na variação do endividamento dessas empresas.

70. Frise-se que a projeção para a meta fiscal de resultado primário ‘acima da linha’ das empresas estatais federais do exercício de 2018, de déficit R\$ 159,7 milhões (sem considerar Itaipu), se situa abaixo da meta estipulada na LDO 2018 de R\$ 3,5 bilhões.

71. Posteriormente, a Sest encaminhou e-mail (peça 40) com a projeção da Nefil de dezembro de 2018 por empresa estatal (peça 41, p. 3-18).

72. Com relação à Necessidade de Financiamento Líquido de Itaipu, aquela Secretaria informou por e-mail (peça 42) que Itaipu Binacional não informa o valor da projeção da Nefil de 2018 e que os valores informados (peça 43) consideram estimativas dos valores acumulados de janeiro a março de 2018, comparados com o igual período de 2017 ou ainda dos valores realizados no exercício de 2017 (peça 43). Aduz que o resultado de Itaipu refoge às atribuições daquela Secretaria, porquanto aquela empresa binacional segue regras estipuladas em tratado internacional entre Brasil e Paraguai.

73. Segundo informado pela Sest no Anexo IV, referente à estimativa atualizada do resultado primário das empresas estatais federais (LDO 2018, art. 56, § 4º, inciso V), do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre de 2018, o PDG 2018, programado inicialmente, previa um superávit primário de R\$ 536 milhões, embora a meta de déficit primário das empresas estatais federais, prevista no art. 2º da LDO 2018, seja de R\$ 3,5 bilhões. Aduz aquela Secretaria que a diferença entre a meta da LDO e a estimativa do PDG decorreu de expectativa de aportes de capital da União especialmente nas empresas Emgepron e Infraero. De outra parte, a projeção do resultado primário das empresas estatais federais de 2018, considerando o valor já executado no mês de janeiro, é de déficit no corrente exercício de R\$ 159,7 milhões.

74. Em cumprimento ao Acórdão 2.783/2017-TCU-Plenário (relatoria min. Vital do Rêgo), o Relatório de Avaliação do 1º bimestre de 2018 publicou demonstrativo mensal das discrepâncias estatísticas entre o resultado primário das empresas estatais federais ‘acima da linha’ e ‘abaixo da linha’, contendo informação do mês de janeiro, que estava disponível no momento de elaboração do mencionado relatório de avaliação. Posteriormente, a Sest encaminhou informações de janeiro e fevereiro acumuladas.

75. A Sest informou o resultado primário das empresas estatais federais chamado ‘PDG ajustado acumulado de janeiro e fevereiro de 2018’ de déficit de R\$ 897,1 milhões. A seu turno, o resultado primário das empresas estatais federais ‘abaixo da linha’ das empresas estatais federais alcançou déficit R\$ 957 milhões, conforme divulgado pelo Bacen no Quadro II – Necessidades de Financiamento do Setor Público da Nota para Imprensa sobre a Política Fiscal do Banco Central do Brasil de março de 2018. Disso resulta discrepância estatística de R\$ 59,8 milhões entre as duas métricas de resultado.

Tabela 9: Resultado Primário das empresas estatais federais: PDG e Bacen

Empresa	Janeiro Atualizado	Fevereiro	Acumulado
Infraero	(28.227.407)	(10.783.068)	(39.010.475)
Ceagesp	575.200	(4.034.363)	(3.459.163)

R\$

Empresa	Janeiro Atualizado	Fevereiro	Acumulado
Ceasaminas	1.125.827	28.476	1.154.303
Casemg	102.055	(36.758)	65.297
Emgea	(22.000.791)	(10.340.106)	(32.340.897)
ECT	(540.389.546)	(34.211.077)	(574.600.623)
Telebras	(57.985.580)	13.656.701	(44.328.879)
CMB	(33.331.197)	(18.380.236)	(51.711.433)
Serpro	(85.691.587)	(74.872.924)	(160.564.511)
Emgepron	(3.859.566)	(10.380.179)	(14.239.745)
Dataprev	(64.779.664)	(32.354.533)	(97.134.197)
Hemobras	40.244.104	(41.417.227)	(1.173.123)
CDC	(3.865.097)	(429.771)	(4.294.868)
Codeba	1.469.818	627.069	2.096.887
Codomar	(264.746)	(424.106)	(688.852)
CDP	6.533.253	5.026.303	11.559.556
Codern	309.401	1.331.228	1.640.629
CDRJ	232.487	(5.171.817)	(4.939.330)
Codesa	(1.935.786)	(6.054.532)	(7.990.318)
Codesp	(2.747.263)	(3.676.406)	(6.423.669)
ABGF	(1.009.288)	(919.551)	(1.928.839)
PPSA	1.519.063	(2.851.756)	(1.332.693)
Correiospar	(483.874)	(3.468.436)	(3.952.310)
Resultado Primário	(794.460.184)	(239.137.069)	(1.033.597.253)
Ajuste Emgea	8.152.549	(36.647.820)	(28.495.270)
Resultado Primário PDG	(786.307.635)	(275.784.889)	(1.062.092.523)
Ajuste Metodológico ^{/1}	90.130.738	74.821.053	164.951.791
Resultado Primário PDG Ajustado	(696.176.897)	(200.963.836)	(897.140.733)
Resultado Bacen	(395.462.905)	(561.520.377)	(956.983.282)
Discrepância SEST-Bacen	(300.713.992)	360.556.541	59.842.550

Fonte: Sest.

/1 Corresponde ao resultado das estatais que executam na Conta Única do Tesouro Nacional Serpro, Ceagesp, CMB, CDRJ, Codeba, CDC, CDP, Codern, Codesp, Codesa, ECT. Este valor é computado pelo Bacen no âmbito do Governo Central, na apuração 'abaixo da linha'

Obs.: Na data de elaboração do relatório, a execução de janeiro obteve resultado deficitário de R\$ 786.355.482,00 - o que, projetando pela mensuração inicial, ocasionou o valor da avaliação bimestral de déficit de R\$ 159.772.993,00. Contudo, posteriormente houve alterações na execução de algumas empresas, que acabaram por deixar o mês de janeiro com resultado deficitário de R\$ 786.307.635,00.

76. A tabela seguinte apresenta a projeção do resultado primário de 2018 das empresas estatais federais mais deficitárias. Na ordem decrescente de déficit, são elas: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), Casa da Moeda do Brasil, Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev) e Empresa Gestora de Ativos (Emgea), cujos principais resultados do demonstrativo da Necessidade de Financiamento Líquido estão consolidados a seguir:

Tabela 10: Necessidade de Financiamento Líquido (Nefil) das Empresas Estatais Federais Projetado em 2018

Empresa/Descrição	ECT	Infraero	Casa da Moeda	Serpro	Dataprev	Emgea
I - Receita Total	21.748.795.600	4.191.607.339	1.339.450.890	3.360.197.685	1.751.842.366	1.913.737.898
II - Despesas Totais	21.581.203.949	4.029.127.276	1.316.071.075	3.353.972.704	1.679.050.026	1.200.920.448
A. Pessoal	11.044.777.542	1.478.803.892	454.624.902	2.044.135.922	717.042.939	23.841.313
B. Encargos	49.190.419	-	12.143.776	23.227.986	1.893.509	309.246.716

Empresa/Descrição	ECT	Infraero	Casa da Moeda	Serpro	Dataprev	Emgea
Financeiros						
C. Outros Custeios	9.744.325.481	1.197.197.933	774.347.846	1.099.649.140	731.314.161	447.438.314
D. Investimentos	742.910.507	523.425.451	70.640.954	186.959.656	200.801.480	3.249.836
E. Outras Despesas de Capital	-	829.700.000	4.313.597	-	27.997.937	417.144.269
III-Ajuste Competência/Caixa ¹	(61.051.043)	(186.314.885)	(32.883.678)	(59.287.822)	(77.020.171)	(265.669.751)
IV-Resultado Nominal (I-II+III)	106.540.608	(23.834.822)	(9.503.863)	(53.062.841)	(4.227.831)	447.147.699
V.1-Juros Caixa (Receita-Despesa)	550.098.846	14.947.844	3.532.095	(15.615.073)	25.594.983	430.318.533
V.2 Ajuste Engea	-	-	-	-	-	(855.891.306)
VI - Resultado Primário (IV-V)	(443.558.238)	(38.782.666)	(13.035.958)	(37.447.768)	(29.822.814)	(839.062.140)

Fonte: Sest.

1) Ajuste realizado para compatibilizar PDG (regime de competência) e Nefil (regime de caixa).

77. O déficit verificado dessas empresas estatais decorre em grande parte do elevado gasto de pessoal ante a receita gerada por essas empresas. Destaque-se que essas empresas têm apresentado redução acentuada de geração de receita em suas principais atividades, como é o caso de ECT, Infraero, Casa da Moeda e Serpro.

5.2 Resultado Primário do Governo Central

78. Segundo o Relatório Resultado do Tesouro Nacional (RTN) de fevereiro de 2018 (peça 44, p. 28), o resultado primário do Governo Central de 2018 acumulado até fevereiro alcançou, a preços correntes, um superávit de R\$ 11,7 bilhões, 1,08% do PIB estimado para o período, valor R\$ 20 bilhões superior ao observado em igual período de 2017, já que naquele período houve déficit de R\$ 8,3 bilhões.

79. Consoante o Quadro II – Necessidades de Financiamento do Setor Público da Nota para Imprensa sobre a Política Fiscal do Banco Central do Brasil de março de 2018 (peça 45), o resultado primário acumulado até fevereiro em 2018 pelo Governo Central, expresso pelo somatório dos fluxos mensais das Necessidades de Financiamento do setor público, alcançou superávit de R\$ 17,5 bilhões, correspondente a 1,62% do PIB a preços correntes acumulado no período, estimado pelo Banco Central, o que é condizente com a meta fiscal do exercício de 2018 do Governo Central de déficit de R\$ 159 bilhões, fixada pela Lei 13.480/2017, que alterou as metas fiscais da LDO 2018.

80. Compõem esse resultado primário no referido período o superávit do Tesouro Nacional de R\$ 46,6 bilhões, o déficit do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) de R\$ 28,9 bilhões e o déficit do Bacen de R\$ 177 milhões.

81. Segundo o Relatório RTN de fevereiro de 2018, a diferença entre o resultado primário ‘acima da linha’ e ‘abaixo da linha’ de R\$ 5,6 bilhões se compõe de três parcelas: (i) ajuste metodológico de Itaipu de R\$ 1.150 milhões; (ii) ajuste metodológico caixa-competência de R\$ 3.975 milhões; e (iii) discrepância estatística de R\$ 551,49 milhões.

82. Mencione-se, conforme informado pela Secretaria do Tesouro Nacional, que o resultado primário apurado pelo critério ‘abaixo da linha’ trata os pagamentos de Itaipu Binacional ao Tesouro Nacional – relativos à amortização de contratos – como receitas do Governo Central. Contudo, tais pagamentos são de natureza financeira e ensejam ajustes para fins de análise do desempenho fiscal.

83. Ressalte-se que o Relatório do Acompanhamento do 2º bimestre de 2017, objeto do processo TC 014.981/2017-3, do qual resultou a deliberação deste Tribunal consubstanciada no Acórdão 1.712/2017-TCU-Plenário (relatoria min. Vital do Rêgo), já havia noticiado providências adotadas pelo Bacen e pela STN acerca da discrepância estatística entre o resultado primário ‘abaixo da linha’ e ‘acima da linha’.

84. O mencionado acórdão contém deliberação no sentido de recomendar ao Banco Central do Brasil, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, a adoção de providências com vistas a minimizar a referida discrepância estatística.

85. De outra parte, o resultado previdenciário tem papel importante na apuração do resultado primário. A tabela seguinte apresenta, para os últimos cinco anos e para o período de janeiro a fevereiro de 2018, nominalmente e em relação ao PIB, a evolução da arrecadação previdenciária, do pagamento de benefícios e do resultado previdenciário. A tabela seguinte mostra que a previdência urbana apresentou deterioração do resultado no período de 2012 a 2017, passando de superávit de R\$ 24,6 bilhões para déficit de R\$ 71,7 bilhões. Destaque-se o crescimento do déficit previdenciário rural no referido período, que partiu em 2012 de déficit de R\$ 65,3 bilhões para déficit de R\$ 110,7 bilhões em 2017.

Tabela 11: Resultado Previdenciário Anual a preços correntes 2012 a 2018¹

Discriminação	2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018 ¹	
	\$	% PIB	\$	% PIB	\$	% PIB	\$	% PIB	\$	% PIB	\$	% PIB	\$	% PIB
Arrecadação urbana	270,0	5,62%	301,0	5,66%	330,8	5,82%	368,7	6,24%	350,2	5,59%	365,5	5,57%	57,4	5,30%
Arrecadação rural	5,8	0,12%	6,2	0,12%	6,7	0,12%	7,6	0,13%	7,9	0,13%	9,3	0,14%	1,4	0,13%
Benefícios urbanos	245,4	5,12%	276,6	5,21%	305,5	5,37%	338,0	5,72%	396,5	6,33%	437,2	6,66%	69,0	6,37%
Benefícios rurais	71,1	1,48%	80,4	1,51%	88,7	1,56%	98,0	1,66%	111,3	1,78%	120,0	1,83%	18,7	1,73%
Resultado urbano	24,6	0,51%	24,4	0,46%	25,3	0,44%	30,7	0,52%	-46,3	-0,74%	-71,7	-1,09%	-11,6	-1,07%
Resultado rural	-65,3	-1,36%	-74,2	-1,40%	-82,0	-1,44%	-90,4	-1,53%	-103,4	-1,65%	-110,7	-1,69%	-17,3	-1,60%
Resultado total	-40,7	-0,85%	-49,8	-0,94%	-56,7	-1,00%	-59,7	-1,01%	-149,7	-2,39%	-182,4	-2,78%	-28,9	-2,67%
PIB nominal	4.805,91		5.316,46		5.687,31		5.904,33		6.266,90		6.559,94		1.084,19²	

Fontes: STN/Anexo do Relatório de Resultado do Tesouro Nacional de fevereiro de 2018.

¹ Até fevereiro de 2018.

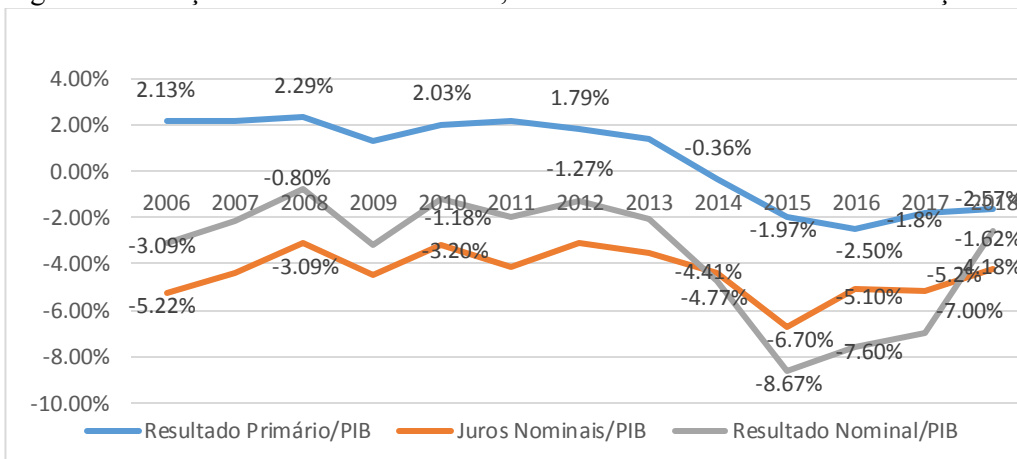
² Estimativa do Banco Central para PIB até fevereiro de 2018.

86. Em relação à evolução das despesas com juros nominais em percentual do PIB, nota-se, por meio da observação da figura seguinte, que essas despesas atingiram, em valores absolutos, R\$ 45,3 bilhões, 4,16% do PIB nominal acumulado até fevereiro de 2018, enquanto o observado ao final do exercício de 2017 foi de R\$ 340,9 bilhões, 5,2 % do PIB.

87. Registre-se que houve deterioração do resultado primário, que passou de superávit de 2,13% do PIB em 2006 para déficit de 1,8% do PIB no exercício de 2017. Já o resultado primário acumulado de janeiro a fevereiro de 2018 registra déficit de 1,62% do PIB.

88. A Figura 1 também apresenta a evolução do déficit nominal em percentual do PIB projetado pelo Banco Central, conforme é possível observar a seguir:

Figura 1: Evolução do Resultado Nominal, Primário e Juros Nominais em Relação ao PIB



Fonte: Notas para Imprensa de Política Fiscal do Banco Central do Brasil.

89. O gráfico mostra que a evolução do resultado nominal segue muito próxima à da curva de juros nominais. Verifica-se que os juros nominais apresentaram trajetória de crescimento até 2015, quando alcançaram o montante de R\$ 397,2 bilhões, e de queda em 2017, para R\$ 340,9 bilhões, correspondentes, respectivamente, a 6,62% e 5,2% do PIB.

90. O resultado nominal do Governo Central acumulado de janeiro a fevereiro de 2018 atingiu déficit R\$ 27,8 bilhões, 2,57% do PIB nominal acumulado no período, ante um déficit de R\$ 55,6 bilhões, 5,30% do PIB, em igual período do exercício de 2017. Já no resultado nominal acumulado nos últimos doze meses, obtém-se déficit nominal de R\$ 432,0 bilhões, 6,54% do PIB, valor superior ao resultado nominal deficitário do exercício de 2017 de R\$ 459,3 bilhões, 7,0% do PIB. Não obstante, a Lei 13.480/2017 alterou a LDO 2018, modificando a meta indicativa para o resultado nominal do Governo Federal do exercício de 2018 para déficit de R\$ 453,6 bilhões, correspondente a 6,36% do PIB.

6. AVALIAÇÃO DO CONTINGENCIAMENTO DE DESPESAS

91. Com o objetivo de garantir o alcance das metas fiscais, o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal prevê a hipótese de limitação de empenho e movimentação financeira dos Poderes e do Ministério Público. Consoante o § 2º do sobredito artigo, tal limitação não pode atingir as dotações destinadas ao pagamento do serviço da dívida, as despesas constitucionais e legais, bem como as despesas ressalvadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.

92. O art. 8º da LRF, por sua vez, determina que, em até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

93. O Poder Executivo, com fundamento no art. 56, § 5º, da LDO 2018, publicou o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias extemporâneo de fevereiro, haja vista a necessidade de se proceder a uma avaliação dos itens de receitas e despesas primárias do Governo Federal para fins de cumprimento da meta de resultado primário, além do comportamento das despesas primárias para fins de adequação ao Novo Regime Fiscal estabelecido pela EC 95/2016.

94. Segundo as informações prestadas, as projeções realizadas até o período não sinalizaram a necessidade de limitação e empenho e movimentação financeira, para fins de cumprimento do art. 9º da LRF. A revisão das estimativas de receitas primárias e das despesas primárias obrigatórias indicou a possibilidade de ampliação dos limites de empenho e de movimentação financeira, em R\$ 4.194,9 milhões, em relação aos limites estabelecidos na Lei LOA 2018.

95. Contudo, recomendou-se que o montante de pelo menos R\$ 8 bilhões não fosse liberado imediatamente no âmbito do Poder Executivo, tendo em vista a incerteza quanto às receitas primárias a serem arrecadadas em virtude do processo de desestatização da Eletrobras. O referido montante corresponde à diferença entre a ampliação indicada no referido relatório de R\$ 4,2 bilhões e a previsão de receita de desestatização da Eletrobras no valor de R\$ 12,2 bilhões.

96. Como resultado, tendo em vista o disposto no art. 8º da LRF e no art. 55 e art. 56, § 5º e § 7º, da Lei 13.473/2017 (LDO 2018), foi editado, em 2/2/2017, o Decreto 9.276/2018, que dispôs sobre a programação orçamentária e financeira e estabeleceu o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2018, observadas as dotações orçamentárias aprovadas na LOA 2018.

97. O limite de movimentação e empenho, referente às despesas primárias discricionárias (Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, emendas impositivas e demais despesas discricionárias) do Poder Executivo, foi de R\$ 112,7 bilhões, frente a um total autorizado na LOA de R\$ 128,9 bilhões, alcançando um bloqueio inicial de R\$ 16,2 bilhões, conforme as informações constantes dos Anexos I e XVIII do Decreto 9.276/2018.

98. O art. 8º do Decreto 9.276/2018 também autorizou os ministros de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Fazenda, no âmbito de suas competências, permitida delegação, ampliar os valores dos órgãos do Poder Executivo referentes aos limites de movimentação e empenho indicados no Anexo I até o valor de R\$ 16,2 bilhões.

99. Foi constituída, então, reserva orçamentária no valor de R\$ 16,2 bilhões com vistas a acomodar o risco de frustração das receitas provenientes da desestatização da Eletrobras, além de incorporar dispêndios oriundos de readequação orçamentária. Em termos práticos, efetuou-se um bloqueio de dotações com efeito semelhante ao do contingenciamento, mas apenas no âmbito do Poder Executivo, além de se prever saldo de R\$ 16,2 bilhões referente à autorização para ampliação dos limites de movimentação e empenho no Anexo XVIII do Decreto 9.276/2018.

100. Segundo as informações apresentadas pela SOF na Nota Técnica 7390/2018-MP (peça 13), encaminhada pelo Ofício 33522/2018-MP (peça 12), a constituição da reserva de R\$ 16,2 bilhões, indicada no Decreto 9.276/2018 em valor superior ao montante de R\$ 8,0 bilhões apresentado no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias extemporâneo de fevereiro de 2018, fundamentou-se na necessidade de realocação orçamentária, em virtude de mudança de prioridades no âmbito do Poder Executivo, o que provocou a realização de remanejamento de dotações orçamentárias entre os órgãos, programas e ações.

101. O Decreto 9.276/2018 apresentou também os Anexos XVII e XVIII relativos à programação das despesas primárias discricionárias e obrigatórias por órgão e estoque correspondente de restos a pagar, em atendimento ao disposto no art. 55, § 1º, inciso VI, da LDO 2018. Ademais, apresentou o Anexo XIII relativo à demonstração da compatibilidade entre os limites de movimentação e empenho e as despesas obrigatórias com controle de fluxo do Poder Executivo federal. Para tanto, efetuou a separação dos limites referentes às despesas obrigatórias das demais despesas sujeitas aos limites de movimentação e empenho e pagamento (PAC, emendas impositivas e demais despesas discricionárias).

102. Findo o 1º bimestre, o RARDP indicou a possibilidade de ampliação dos limites de empenho e de movimentação financeira em R\$ 1,6 bilhão, a qual foi operacionalizada, no âmbito do Poder Executivo, pelo Decreto 9.323/2018. Contudo, tendo em vista que o PL 9.463/2018 ainda aguardava apreciação no Congresso Nacional, bem como a possibilidade de eventuais custos decorrentes da intervenção no estado do Rio de Janeiro, foi mantida a recomendação de se incluir em reserva no decreto de programação do Poder Executivo, ao menos, a diferença entre a ampliação indicada no referido relatório, de R\$ 1,5 bilhão, e a previsão de receita de desestatização da Eletrobrás, no valor de R\$ 12,2 bilhões, acrescida de estimativa de R\$ 1 bilhão associada a eventuais custos com a intervenção federal. O bloqueio acumulado alcançou, então, R\$ 18,2 bilhões.

103. A tabela que segue apresenta o detalhamento da programação orçamentária frente à reserva (Saldo da Autorização para Ampliação, art. 8º, inciso I) instituída nos Decretos 9.276/2018 e 9.323/2018, conforme informações disponibilizadas pela SOF (peça 13):

Tabela 12: Demonstrativo da origem da Reserva para ampliação de limites de empenho: Decretos 9.276/2018 e 9.323/2018

Itens	R\$ Milhões Valor
I. Resultado Fiscal indicado no Relatório Extemporâneo de Fevereiro de 2018	4.194,9
II. Previsão Receitas da Desestatização da Eletrobras	12.200,0
III. Recomendação de Bloqueio (II – I)	8.005,1
IV. Reserva para Realocação Orçamentária	8.235,0
V. Reserva Decreto 9.276/2018 (III + IV)	16.240,1
VI. Utilização da Reserva para Realocação Orçamentária	2.731,7
VII. Redução do Resultado Fiscal apontada no Relatório do 1º Bimestre em relação à Avaliação anterior (R\$ 4,2 bilhões – R\$ 1,6 bilhão)	2.638,3
VIII. Eventuais Despesas com Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro	1.000,0
IX. Reserva Decreto 9.323/2018 (V – VI + VII + VIII)	17.146,7

Fonte: SOF.

104. O limite de movimentação e empenho das despesas primárias discricionárias passou para R\$ 111,8 bilhões, frente a um total autorizado na LOA de R\$ 128,9 bilhões, alcançando um bloqueio

de R\$ 17,1 bilhões, conforme o Anexo I do Decreto 9.323/2018. Para tanto, o art. 8º, inciso I, do referido Decreto permitiu a ampliação dos valores estabelecidos no Anexo I até o montante de R\$ 17,1 bilhões.

105. No período compreendido após a edição do Decreto 9.276/2018, foram promovidas ampliações de limites para alguns ministérios, no montante de R\$ 2,7 bilhões, no uso da discricionariedade atribuída pelo art. 8º, a partir da publicação de portarias do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

106. O Anexo IX do RARDP do 1º bimestre apresentou ‘Demonstrativo da Reserva para ampliação de limites de empenho’, o qual discrimina as movimentações de reserva relacionadas aos limites de empenho realizados desde a edição do Decreto 9.276/2018 até a elaboração do referido relatório, discriminadas na tabela que segue:

Tabela 13: Demonstrativo da Utilização da Reserva para ampliação de limites de empenho: Decreto 9.276/2018

Item	Valor
(A) Reserva Decreto 9.276/2018 (A)	16.240.082.748
(B) Utilização ¹ (B)	2.731.730.651
(C) Saldo (A – B)	13.508.352.097

Fontes: RARDP 1º bimestre.

¹ Apropriação da Reserva pela edição das Portarias-MP 26, 49, 50, todas de 2018.

107. O saldo atual da reserva para ampliação de limites de empenho, conforme a tabela supramencionada, é de R\$ 13,5 bilhões, suficiente para acomodar eventual revisão das estimativas concernentes à arrecadação esperada em virtude do processo de desestatização da Eletrobras, no valor de R\$ 12,2 bilhões.

108. Segundo informações disponibilizadas pela SOF (peça 14), do montante de R\$ 111,8 bilhões referente às despesas discricionárias indicadas no Anexo I do Decreto 9.323/2018, foram empenhados e pagos, até 30/3/2018, cerca de R\$ 37,2 bilhões e R\$ 9,6 bilhões, respectivamente.

109. A tabela constante do Anexo I do presente Relatório apresenta, ainda, por órgão ou unidade orçamentária do Poder Executivo, os respectivos limites de movimentação e de empenho referentes às despesas discricionárias no exercício de 2018 até a edição do Decreto 9.323/2018. A tabela constante do Anexo II, por sua vez, apresenta a demonstração dos valores para limitação e empenho e as despesas com controle de fluxo do Poder Executivo, segundo o Decreto 9.323/2018.

110. Em comunicação da sessão plenária do Tribunal de Contas da União de 7/2/2018 (peça 25), foi proposta a análise do montante e do impacto nas diversas políticas públicas dos bloqueios efetuados por ocasião do contingenciamento orçamentário, particularmente nas áreas de educação, saúde e segurança, em acréscimo ao acompanhamento disciplinado pela Resolução-TCU 278/2016, relativo ao 1º bimestre de 2018.

111. A tabela a seguir apresenta inicialmente, por órgão e/ou unidade orçamentária do Poder Executivo, os respectivos limites de movimentação e de empenho referentes às despesas primárias discricionárias até a edição do Decreto 9.323/2018:

Tabela 14: Restrição de Movimentação e Empenho no Poder Executivo – Exercício de 2018

Órgão/Unidade Orçamentária	Dotação LOA 2018 (A)	Limite de Empenho (B)	Bloqueio Decreto 9.323/2018	(C)/(A)	(C)/Bloqueio Total
			(C) = (B) – (A)		
Presidência da República	1.946.661	1.376.934	-569.727	-29%	3%
Agricultura, Pecuária e Abast.	1.460.057	1.233.934	-226.123	-15%	1%
Ciência, Tecn., Inovações e Comunicações	4.073.064	3.484.609	-588.455	-14%	3%
Fazenda	5.522.448	5.066.869	-455.579	-8%	3%

Órgão/Unidade Orçamentária	Dotação LOA 2018 (A)	Limite de Empenho (B)	Bloqueio Decreto 9.323/2018 (C) = (B) - (A)	(C)/(A)	(C)/Bloqueio Total
Educação	24.330.494	21.805.602	-2.524.893	-10%	15%
Indústria, Comércio Exterior e Serviços	883.999	752.021	-131.978	-15%	1%
Justiça e Segurança Pública	2.835.132	2.498.626	-336.506	-12%	2%
Minas e Energia	745.823	668.065	-77.759	-10%	0%
Relações Exteriores	1.273.772	1.180.919	-92.853	-7%	1%
Saúde	21.073.939	18.338.373	-2.735.566	-13%	16%
Transparência e CGU	95.843	95.843	0	0%	0%
Transportes, Portos e Aviação Civil	1.789.762	838.683	-951.079	-53%	6%
Trabalho	688.527	637.472	-51.055	-7%	0%
Cultura	520.113	504.299	-15.814	-3%	0%
Meio Ambiente	861.866	769.863	-92.003	-11%	1%
Planejamento, Desenv. Gestão	4.664.542	2.649.439	-2.015.103	-43%	12%
Esporte	802.765	627.772	-174.992	-22%	1%
Defesa	8.678.880	6.999.989	-1.678.891	-19%	10%
Integração Nacional	2.070.132	1.068.081	-1.002.051	-48%	6%
Turismo	628.386	490.453	-137.933	-22%	1%
Desenvolvimento Social	4.902.399	4.351.335	-551.063	-11%	3%
Cidades	1.344.060	979.860	-364.200	-27%	2%
Vice-Presidência da República	2.490	2.490	0	0%	0%
Advocacia-Geral da União	381.873	381.873	0	0%	0%
Direitos Humanos	191.341	169.727	-21.614	-11%	0%
Subtotal	91.768.369	76.973.131	-14.795.238	-16%	86%
(PAC)	25.306.719	22.955.314	-2.351.405	-9%	14%
Emendas Impositivas Individuais	8.768.428	8.768.428	0	0%	0%
Emendas Impositivas de Bancada	3.071.155	3.071.155	0	0%	0%
Total	128.914.672	111.768.029	-17.146.643	-13%	100%

Fonte: Decreto 9.323/2018.

¹ O bloqueio total equivale ao saldo da autorização para ampliação dos limites de movimentação e empenho indicado no art. 8º, inciso I, e Anexo XII do Decreto 9.323/2018.

112. Em termos absolutos, o bloqueio realizado nas despesas discricionárias foi maior no âmbito dos ministérios da Saúde (R\$ 2,7 bilhões), da Educação (2,5 bilhões), PAC (R\$ 2,3 bilhões), Planejamento (R\$ 2,0 bilhões), Defesa (R\$ 1,6 bilhão) e Integração Nacional (R\$ 1,0 bilhão), os quais totalizam R\$ 12,1 bilhões, cerca de 70% do total bloqueado.

113. Em relação aos valores das despesas discricionárias autorizadas na LOA 2018, os órgãos com maiores cortes percentuais em suas dotações foram: Transportes (53%), Integração Nacional (48%) e Planejamento (43%). As despesas referentes às emendas individuais de execução obrigatória não foram objeto de limitação, uma vez que apenas o contingenciamento previsto no art. 9º da LRF pode incidir sobre tais dispêndios, conforme previsão contida no § 17 do art. 166 da Constituição Federal.

114. Cabe destacar também que a programação orçamentária e financeira do Poder Executivo, estabelecida pelos Decretos 9.276/2018 e 9.323/2018, definiu limites de movimentação e empenho e de pagamento para serem distribuídos entre seus órgãos, cabendo aos respectivos órgãos setoriais a responsabilidade de alocação às suas unidades orçamentárias, bem como a decisão sobre quais programas e ações serão executados, observado o disposto no art. 56, § 11, da LDO 2018.

115. Em resposta a esta Corte de Contas, a SOF esclareceu na Nota Técnica 7390/2018 - MP (peça 13) que o órgão atua na operacionalização da distribuição dos limites determinados pelos decretos

de programação orçamentária e financeira, não interferindo na distribuição dos limites entre as unidades orçamentárias, propondo tão somente a manutenção de limites orçamentários suficientes para o cumprimento das despesas consideradas obrigatórias.

116. Assevera também a SOF que a informação a respeito desses bloqueios por órgão, programa, ação, localizador e plano orçamentário pode ser consultada no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), na ferramenta de extração de dados do Siop (BI – *Business Intelligence*), utilizando-se a métrica ‘Bloqueado RP2 e RP3 Decreto Programação Orçamentária’, atualizada diariamente com informações do Siafi.

117. Contudo, a informação obtida apenas se aproximaria do montante bloqueado e/ou contingenciado por ação e/ou programa nos sistemas de informações do Governo Federal, tendo em vista a mutação diária dos montantes dos bloqueios entre as classificações, além do reflexo constante das alterações orçamentárias em tramitação ou efetivadas.

118. Segundo consulta efetuada em 4/5/2018 no Siop (peças 28 e 29), constava bloqueio de R\$ 17,0 bilhões na conta ‘Crédito Bloqueado RP2 e RP3 - Decreto Programação Orçamentária’, sendo R\$ 14,7 bilhões nas demais despesas discricionárias (Identificador de Resultado Primário 2) e R\$ 2,3 bilhões nas despesas referentes ao PAC (Identificador de Resultado Primário 3).

119. Em termos de impactos nas políticas públicas, há que se destacar o bloqueio efetuado nos limites do movimentação e empenho dos Programas Temáticos, voltados à entrega de bens e serviços à sociedade, o qual alcançou R\$ 12,2 bilhões (R\$ 10,3 bilhões em despesas primárias discricionárias e R\$ 1,9 bilhão em gastos do PAC). O restante do bloqueio distribuiu-se em Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado (R\$ 932,9 milhões), destinados ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental, e de Operações Especiais (R\$ 3,8 bilhões), quais sejam, despesas que não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços, conforme dados que seguem:

Tabela 15: Créditos Bloqueados por Indicador de Resultado Primário e Tipo de Programa

Indicador de Resultado Primário/Tipo de Programa	Dotação Atual	Bloqueio	Bloqueio %
2 - Primária discricionária	91.904.366.397	14.757.105.159	87%
6 - Temático	66.156.374.411	10.338.856.759	61%
7 - Gestão e Manutenção	15.468.551.742	932.074.318	5%
9 - Operações Especiais	10.279.440.244	3.486.174.082	20%
3 - PAC	25.190.722.072	2.256.907.660	13%
6 - Temático	23.086.950.069	1.936.938.865	11%
7 - Gestão e Manutenção	645.815.014	922.069	0%
9 - Operações Especiais	1.457.956.989	319.046.726	2%
6 - Emendas individuais	8.768.428.375	0	0%
6 - Temático	8.742.590.626	0	0%
7 - Gestão e Manutenção	20.448.731	0	0%
9 - Operações Especiais	5.389.018	0	0%
7 - Emenda de bancada estadual	3.071.155.338	0	0%
6 - Temático	3.071.155.338	0	0%
Total Geral	128.934.672.182	17.014.012.819	100%

Fonte: Siop, consulta em 4/5/2018.

120. No âmbito dos Programas Temáticos, os programas setoriais mais afetados pelas restrições de recursos foram: Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS), R\$ 2,3 bilhões; Educação de Qualidade para Todos, R\$ 2,1 bilhões; Transporte Terrestre, R\$ 1,6 bilhão; Defesa Nacional, R\$ 728 milhões; Recursos Hídricos, R\$ 713 milhões; Ciência, Tecnologia e Inovação, R\$ 581 milhões; os quais, em conjunto, perfazem 67% do montante bloqueado, cerca de R\$ 8,1 bilhões. A relação

completa dos créditos bloqueados por programa e órgão encontra-se demonstrada no Anexo III deste Relatório.

121. A tabela que segue apresenta, por sua vez, os montantes referentes à dotação atual para o exercício de 2018, bem como os créditos bloqueados nos programas temáticos e respectivas ações orçamentárias, que apresentaram as maiores restrições, nas áreas de educação, saúde e segurança pública:

Tabela 16: Créditos Bloqueados por Programa e ação - Educação, Saúde e Segurança Pública
Exercício de 2018

	R\$	
Programa Temático/Ação	Dotação LOA	Bloqueio
Ministério da Saúde	27.330.707.492	2.794.160.162
Total Programa: Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)	22.558.781.640	2.334.001.155
8535 - Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde	2.064.397.215	626.319.465
4525 - Apoio à Manutenção de Unidades de Saúde	4.058.252.147	580.012.414
214U - Implementação do Programa Mais Médicos	3.328.650.000	349.626.000
20YD - Educação e Formação em Saúde	2.523.000.000	121.500.000
Demais	10.584.482.278	656.543.276
Ministério da Educação	23.606.779.172	2.284.645.308
Total Programa: Educação de Qualidade para Todos	21.598.824.776	2.176.043.228
0487 - Concessão de Bolsas de Estudos no Ensino Superior	2.512.620.094	591.702.334
20RP - Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica	874.023.885	354.400.000
20RQ – Prod. Aquis. e Dist. Livros e Materiais Didáticos e Pedagógicos para Educação Básica	1.500.000.000	332.661.639
0509 - Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica	668.747.867	197.000.000
20RW - Apoio à Formação Profissional, Científica e Tecnológica	590.000.000	178.840.480
0000 - Concessão de Bolsas de Apoio à Educação Básica	926.066.429	152.800.000
8282 – Reest. e Expansão de Instituições Federais de Ensino Superior	1.081.254.851	100.000.000
Demais ações	13.446.111.650	268.638.775
Ministério da Justiça e Segurança Pública	3.132.790.223	331.576.399
2081 - Justiça, Cidadania e Segurança Pública	1.916.800.117	254.663.623
20ID - Apoio à Modernização das Instituições de Segurança Pública	448.349.592	90.523.813
2723 - Policiamento Ostensivo nas Rodovias e Estradas Federais	293.791.845	54.827.633
2726 - Prevenção e Repressão ao Tráfico Ilícito de Drogas e a Crimes Praticados contra Bens, Serviços e Interesses da União	240.559.998	42.463.487
15F9 - Aprimoramento Institucional da Polícia Federal	36.145.033	30.441.447
2B00 - Força Nacional de Segurança Pública	250.189.504	19.717.939
Demais ações	647.764.145	16.689.304

Fonte: Siop, consulta em 4/5/2018.

122. Por último, o detalhamento dos créditos bloqueados por órgão, programa e ação está demonstrado na peça 30 deste Relatório.

Achado: Descumprimento do prazo legal estabelecido para efetivação do bloqueio de dotação no Siafi

123. Por meio de consulta realizada ao Siafi, verificou-se que a maioria dos órgãos do Poder Executivo realizaram lançamentos na conta contábil '622120108 – Crédito Bloqueado RP2 e RP3 Decreto Programação Orçamentária', até o final de abril, efetuando, assim, bloqueio das dotações orçamentárias que excediam os limites de movimentação e empenho disponibilizados na forma do

Decreto 9.323/2018. A relação dos créditos bloqueados referentes às despesas primárias discricionárias (RP 2) por órgão e data de lançamento está consolidada na peça 31 deste Relatório.

124. Constatou-se, contudo, que o Ministério da Saúde não observou o prazo legal estabelecido para bloqueio de dotação na conta contábil ‘622120108 – Crédito Bloqueado RP2 e RP3 Decreto Programação Orçamentária’ no Siafi, na forma estabelecida pelo art. 1º, § 6º, do Decreto 9.276/2018.

125. Segundo consulta ao plano de contas disponível no Siafi (peça 32), a função da conta contábil ‘622120108 – Crédito Bloqueado RP2 e RP3 Decreto Programação Orçamentária’ é registrar o valor de crédito bloqueado referente às despesas discricionárias, indicador de resultado = 2 e 3, contingenciadas pelo decreto de programação orçamentária.

126. O art. 1º do Decreto 9.276/2018, por sua vez, dispõe que os órgãos, os fundos e as entidades do Poder Executivo federal, integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, observadas as dotações orçamentárias aprovadas na Lei 13.587/2018 (LOA 2018), poderão empenhar despesas até os limites estabelecidos no Anexo I. Para tanto, são estabelecidos mecanismos e prazos específicos com vistas a efetivar o bloqueio de dotações indicados no referido Decreto, por meio do Siop, conforme disposto nos §§ 6º e 8º do aludido no art. 1º:

§ 6º Os órgãos, os fundos e as entidades referidos no caput informarão à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, por meio do Siop, no prazo de dez dias úteis, contado da data de publicação deste Decreto e dos decretos editados em atendimento ao disposto no art. 56, § 3º, § 5º, ou § 12, da Lei nº 13.473, de 2017, as dotações orçamentárias que excederem os limites de movimentação e empenho disponibilizados na forma deste Decreto e de suas alterações, as quais serão bloqueadas no Siafi.

§ 8º Na hipótese de não encaminhamento da informação prevista no § 6º ou de informação em montante inferior ao estabelecido, a Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão deverá adotar as providências para o bloqueio do valor necessário, nos cinco dias úteis subsequentes ao fim do prazo estabelecido no § 6º.

127. Infere-se, portanto, que o Poder Executivo estabelece limites de movimentação e empenho e de pagamento a serem distribuídos entre seus órgãos, cabendo aos órgãos setoriais a responsabilidade de alocação às suas respectivas unidades, bem como a decisão de quais programas e ações serão executados. Contudo, em caso de não realização do bloqueio no montante e prazo estabelecidos, caberá a SOF efetivar o bloqueio do valor necessário.

128. De acordo com os §§ 6º e 8º do art. 1º do Decreto 9.276/2018, os órgãos setoriais dispõem de dez dias úteis após a publicação dos decretos de programação orçamentária e de suas alterações para informar as dotações orçamentárias que excederem os limites de empenho e movimentação financeira autorizados. Após o transcurso desse prazo, deve a SOF, em cinco dias úteis, adotar as providências necessárias para efetivação do bloqueio necessário.

129. À época da publicação do Decreto 9.323/2018, em 29/3/2018, retificado em 3/4/2018, considerados os quinze dias úteis previstos, o prazo máximo estabelecido para efetivação do bloqueio seria o dia 26/4/2018. Contudo, apurou-se que o Ministério da Saúde, apenas em 30/4/2018, realizou completamente o bloqueio do montante indicado no Anexo XV do Decreto 9.323/2018, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 17: Crédito Bloqueado por Data de Lançamento

Código	Órgão	Data de Lançamento	R\$
			Crédito Bloqueado RP2 e RP3
36000	Ministério da Saúde	5/2/2018	1.102.743.943
		6/2/2018	(201.836.257)
		8/2/2018	(564.507.686)
		22/2/2018	1.125.358.556

	26/2/2018	564.507.686
	9/3/2018	-
	26/3/2018	-
	11/4/2018	-
	30/4/2018	689.300.000
Total		2.715.566.242

Fonte: Siafi. RP 2. Consulta em 7/5/2018 (peça 31).

130. Como resultado, surgem dificuldades de acompanhamento dos limites de movimentação e empenho indicados a cada decreto de programação orçamentária e financeira, conforme os valores informados nos sistemas oficiais de informação do Governo Federal, de forma a compatibilizar os valores dos créditos bloqueados aos montantes indicados em cada decreto de programação orçamentária e financeira.

131. Diante de tais considerações, propõe-se fazer recomendação ao Ministério da Saúde, como órgão setorial do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, consoante dispõe o art. 4º, § 1º, da Lei 10.180/2001, para que observe o prazo estabelecido com vistas à efetivação do bloqueio na conta contábil '6.2.2.1.2.01.08 – Crédito Bloqueado RP 2 e RP 3-Dec. Prog. Orçamentária' Siafi, em atendimento ao disposto no art. 1º, § 6º, do Decreto 9.276/2018.

132. Entende-se oportuno também recomendar à Secretaria de Orçamento Federal, como órgão responsável por orientar, coordenar e supervisionar tecnicamente os órgãos setoriais de orçamento, observado o art. 9º, inciso V, do Decreto 9.035/2017, que observe o prazo estabelecido no art. 1º, § 8º, do Decreto 9.276/2018, com vistas à efetivação do bloqueio na conta contábil '6.2.2.1.2.01.08 – Crédito Bloqueado RP 2 e RP 3-Dec. Prog. Orçamentária' Siafi, em caso de não encaminhamento da informação ou de informação em montante inferior ao estabelecido pelos órgãos setoriais.

6.1 Limites de Pagamento

133. Os Anexos II a V do Decreto 9.276/2018 estabeleceram os valores autorizados para pagamento relativos às dotações da Lei Orçamentária de 2018 e aos restos a pagar, separando-se os limites de pagamento correspondentes às despesas discricionárias por fontes de recursos especificadas, Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e emendas impositivas (individuais e de bancada) para os órgãos do Poder Executivo de fevereiro a dezembro. O limite inicial de pagamento até fevereiro foi de R\$ 13,4 bilhões, atingindo em dezembro um total de R\$ 106,7 bilhões. Ademais, com fundamento na autorização contida no art. 8º, inciso I, do Decreto 9.276/2018, previu-se a possibilidade de ampliação dos limites de pagamento até R\$ 21,6 bilhões (reserva financeira).

134. Além disso, foi incorporado, a partir da elaboração dos Anexos XVII e XVIII, quadro geral da programação das despesas primárias discricionárias e obrigatórias por órgão e estoque correspondente de restos a pagar, em atendimento ao que dispõe o art. 55, inciso VI, alíneas 'a' e 'b', da Lei 13.473/2018 (LDO 2018), evidenciando-se a dotação autorizada na lei orçamentária e em créditos adicionais; além dos respectivos limites ou valores estimados para empenho e pagamento.

135. O Decreto 9.323/2018, por sua vez, expedido após o relatório da primeira avaliação bimestral, alterou os limites iniciais de pagamento estipulados pelo Decreto 9.276/2018 para o Poder Executivo. Os limites totais de pagamento das despesas discricionárias, para março e dezembro de 2018 passaram, respectivamente, para R\$ 29,5 bilhões e R\$ 102,4 bilhões. Em complemento, alterou-se o art. 8º, inciso I, do Decreto 9.276/2018, com a possibilidade de ampliação dos limites de pagamento até o montante de R\$ 26 bilhões (reserva financeira).

136. Os limites de pagamento da LOA 2018 e de restos a pagar evoluíram desde a abertura do decreto de programação orçamentária e financeira até a edição do Decreto 9.323/2018 conforme a tabela seguinte:

Tabela 18: Limites de pagamento da LOA 2018 e restos a pagar por decretos de programação orçamentária e financeira

Mês	Decreto 9.276/2018	Decreto 9.323/2018
até fevereiro	13.448	-
até março	22.628	29.544
até abril	31.624	38.029
até maio	40.791	46.319
até junho	50.584	55.282
até julho	59.739	62.892
até agosto	68.831	70.355
até setembro	78.045	77.905
até outubro	87.427	85.568
até novembro	96.964	93.852
até dezembro	106.781	102.421

Fontes: Decretos 9.276/2018 e 9.323/2018.

137. A tabela constante do Anexo IV do presente Relatório apresenta, ainda, por órgão ou unidade orçamentária do Poder Executivo, os respectivos limites de pagamento relativos a dotações da Lei Orçamentária de 2018 e aos restos a pagar até a edição do Decreto 9.323/2018.

138. Em resposta a diligência desta Corte de Contas a respeito do saldo da reserva (peças 21 e 35), a STN informou que o saldo atual da reserva financeira totaliza R\$ 26 bilhões, conforme ampliação realizada pelo Decreto 9.323/2018. Segundo as informações apresentadas, não houve utilização da reserva financeira entre a edição do Decreto 9.276/2018 e o Decreto 9.323/2018, para fins de ampliações de limites de pagamento.

6.2 Contingenciamento nos Demais Poderes (Legislativo e Judiciário) e outros Órgãos

139. O art. 9º da LRF dispõe que, se verificado ao final de um bimestre que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais da LDO, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e os órgãos que gozam de autonomia orçamentária e financeira, a saber, Ministério Público da União, Defensoria Pública da União e Conselho Nacional de Justiça (CNJ), promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela LDO.

140. Em consequência desse preceito, o art. 56 da LDO 2018 estabeleceu que, caso seja necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 9º da LRF, o Poder Executivo apurará o montante necessário e o informará a cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do MPU, DPU e CNJ até o 22º dia após o encerramento do bimestre.

6.3 Análise da Base Contingenciável

141. Consoante o disposto no art. 56, caput, §§ 1º e 2º, da LDO 2018, a limitação de empenho e movimentação financeira deverá ser proporcional à participação de cada um no conjunto das dotações orçamentárias iniciais classificadas como despesas primárias discricionárias, identificadas na Lei Orçamentária de 2018, excluídas as atividades dos Poderes Legislativo e Judiciário, do MPU e da DPU constantes da Lei Orçamentária de 2018 (grifo nosso). No entanto, caso a estimativa atualizada de receita primária líquida de transferências constitucionais e legais seja inferior àquela estimada no PLOA 2018, acarretará contingenciamento das atividades dos demais Poderes apenas na proporção de tal frustração.

142. Nesse sentido, os critérios delineados pela LDO 2018 para fins de cálculo da base contingenciável devem observar a proporcionalidade, a existência de marcadores de resultado primário para identificação das dotações orçamentárias classificadas na LOA como despesas discricionárias e a exclusão de atividades dos Poderes Legislativo e Judiciário, do MPU e da DPU constantes da LOA.

143. O RARDP do 1º bimestre também esclarece que a finalidade do cálculo da base contingenciável não está no valor desse agregado em si, mas sim na participação proporcional do Poder Executivo e dos órgãos orçamentários dos demais Poderes, DPU e MPU nesse montante, uma vez que essa proporção é utilizada para determinar a distribuição das variações dos limites de empenho e movimentação financeira entre os Poderes e órgãos.

144. Segundo informações constantes na Tabela 10 do RARDP do 1º bimestre, a base contingenciável totalizou R\$ 130,5 bilhões, conforme as informações elaboradas pela Secretaria de Orçamento Federal:

Tabela 19: Evolução da Base Contingenciável Total – 2018

Discriminação	R\$
	1º bimestre
A. Total de Despesas Aprovadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social ¹	3.504.921.082.632
B. Total de Despesas Financeiras	1.902.449.323.954
C. Total de Despesas Obrigatórias	1.462.875.274.296
D. Total de Despesas Primárias Discricionárias (A - B - C) ¹	139.596.484.382
E. Atividades dos Poderes Legislativo e Judiciário, do MPU e da DPU - Posição LOA – 2018 ²	9.088.441.348
F. Base Contingenciável (D - E)	130.508.043.034

Fonte: Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias - 1º bimestre de 2018.

¹ Esse montante equivale ao somatório das despesas marcadas com RPs 2, 3, 6 e 7 na LOA, ajustados conforme os conceitos constantes do § 4º do art. 6º da LDO 2018. Foram remanejados R\$ 10 milhões das despesas discricionárias para as obrigatórias, uma vez que se trata de despesas que constam do Anexo III da LDO 2018, portanto, obrigatórias, mas que foram marcadas incorretamente na LOA 2018 como discricionárias. As despesas são relativas aos itens 2 e 15 do referido Anexo III, no âmbito do Ministério da Saúde, conforme a Portaria-SOF 6, de 9/2/2017.

² Marcadores de Resultado Primário Lei (2, 3 e 6), ações orçamentárias classificadas como atividades (2,4,6 e 8), Posição LOA 2018. Sobre esse montante é aplicado ajuste pelo percentual de frustração da receita calculado para o bimestre, quando houver. Não houve frustração de receitas indicada no RARDP do 1º Bimestre.

145. O valor referente ao agregado da Base Contingenciável indicado no RARDP do 1º bimestre foi calculado também no sistema Tesouro Gerencial (peça 36) e foi observada coerência dos valores resultantes, tanto quanto dos parâmetros utilizados conforme o art. 56, § 1º, da LDO 2018, de acordo com a memória de cálculo utilizada pela SOF indicada na legenda da tabela supramencionada.

146. O Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre de 2018 indicou a possibilidade de ampliação dos limites de empenho e movimentação financeira dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, DPU e MPU em R\$ 1.556,6 milhões. Tal ampliação distribuiu-se da seguinte forma:

Tabela 20: Distribuição da variação dos limites de empenho e movimentação financeira RARDP 1º Bimestre

Poderes, MPU e DPU	Base Contingenciável	%	R\$
			Variação 1º Bimestre
Poder Executivo	129.485.021.200	99,22	1.544.407.423
Poderes Legislativo, Judiciário, MPU e DPU	1.023.021.834		12.201.894
Câmara dos Deputados	24.517.070	0,78	292.423
Senado Federal	1.200.240	0,00	14.316
Tribunal de Contas da União	80.600	0,00	961
Supremo Tribunal Federal	447.775	0,00	5.341
Superior Tribunal de Justiça	27.015.000	0,02	322.216
Justiça Federal	185.804.411	0,14	2.216.146
Justiça Militar da União	4.242.940	0,00	50.607
Justiça Eleitoral	194.250.431	0,15	2.316.884
Justiça do Trabalho	470.774.260	0,36	5.615.068

Poderes, MPU e DPU	Base Contingenciável	%	Variação 1º Bimestre
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	17.158.874	0,01	204.659
Conselho Nacional de Justiça	44.150.443	0,03	526.596
Defensoria Pública da União	0	0,00	0
Ministério Público da União	53.379.790	0,04	636.677
Conselho Nacional do Ministério Público	0	0,00	0
Total	130.508.043.034	100,0	1.556.609.317

Fonte: SOF/Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias 1º bimestre.

147. Segundo informações indicadas no RARDP do 1º bimestre, em função dos limites estabelecidos pela EC 95/2016, não existe espaço para abertura de créditos adicionais para os Poderes Legislativo, MPU e DPU, uma vez que o PLOA 2018 foi elaborado com a compensação prevista nos §§ 7º e 8º do art. 107 do ADCT, situação mantida na LOA 2018.

6.4 Execução orçamentária das emendas individuais

148. O art. 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal estabelece que, a partir do exercício de 2018, as Emendas Individuais (EI) corresponderão ao montante de execução obrigatória para o exercício de 2017 corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). O art. 166, § 9º, dispõe, por sua vez, que metade desse montante será destinada a ‘Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) ‘.

149. Segundo o RARDP do 1º bimestre, o montante de execução obrigatória para o exercício de 2017 foi de R\$ 8.519,1 milhões, o qual, corrigido pelo IPCA de 3%, resultou em um total de R\$ 8.774,7 milhões. Na LOA 2018 foi previsto um montante de R\$ 8.773,9 bilhões.

150. Em caso de limitação de empenho, a critério de cada Poder, MPU e DPU, essas EI de execução obrigatória poderão ser reduzidas em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas marcadas com os identificadores de resultado primário (RP) 2, 3, 6 e 7, conforme o § 17 do art. 166 da Constituição Federal.

151. O RARDP Extemporâneo de fevereiro e o RARDP 1º bimestre não indicaram a necessidade de contingenciamento, então as emendas individuais foram liberadas para execução no mesmo montante aprovado na LOA 2018.

6.6 Emendas de bancada

152. O art. 65 da Lei 13.473/2017 (LDO 2018) estabelece a obrigatoriedade de execução de programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual, aprovadas na LOA 2018, em valor igual ao montante de execução obrigatória dessas emendas em 2017, corrigido de acordo com o IPCA, haja vista o disposto no art. 111 do ADCT.

153. Segundo o RARDP do 1º bimestre, o montante de execução obrigatória, no âmbito do Poder Executivo, para o exercício de 2017, foi de R\$ 4.259,7 milhões, o qual, corrigido pelo IPCA de 3%, resultou em um total de R\$ 4.387,3 milhões. Na LOA 2018 foi previsto um montante de R\$ 3.071,1 bilhões, cerca de R\$ 1,3 bilhão inferior ao total indicado para execução obrigatória.

154. A diferença encontrada reside na alocação de 30% do montante destinado às emendas de bancada, classificadas com Indicador de Resultado Primário 7 (RP 7) na ação 0EB8 - Financiamento de Campanha Eleitoral, conforme previsão contida no art. 16C da Lei 13.487, de 6/10/2017, a qual instituiu o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). Como resultado, na LOA 2018, parcela da reserva específica destinada às emendas de bancada passou a ser classificada como despesa primária obrigatória (RP 1) no âmbito da ação 0EB8.

155. Essas emendas também se sujeitam à mesma regra de limitação de empenho das EI. Contudo, o RARDP Extemporâneo de fevereiro e o RARDP 1º bimestre não indicaram a necessidade de contingenciamento, então as emendas de bancada foram liberadas para execução no mesmo montante aprovado na LOA 2018.

7. AVALIAÇÃO DO TETO DE GASTOS INSTITUÍDO PELA EC 95/2016

156. A EC 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal, inseriu o art. 107 no ADCT, e seu § 5º estabeleceu vedação de abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado de despesa primária sujeita aos limites de gastos. De forma complementar, o § 2º do art. 4º da LOA 2018 determina que, em observância aos limites de despesas primárias, estabelecidos de acordo com o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e à meta de resultado primário constante da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018, a abertura de créditos suplementares para o atendimento de despesas primárias à conta de fontes financeiras impõe o cancelamento de despesas primárias em valor correspondente, que deverá ser demonstrado em anexo específico.

157. De acordo com o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre de 2018, os créditos abertos até a data desse relatório estão compatíveis com os limites de que trata o art. 107 do ADCT, conforme a tabela seguinte.

Tabela 21: Créditos Adicionais do Poder Executivo

R\$

Poder	Tipo	Ato	Data	Sujeitos à EC 95/2016		Não-Sujeitos à EC 95/2016	
				Suplementação	Cancelamento	Suplementação	Cancelamento
Executivo	Suplementar	Portaria 20	16/2/2018	-	-	50.000.000.000	50.000.000.000
	Suplementar	Portaria 24	22/2/2018	500.000.000	500.000.000	-	-
	Suplementar	Portaria 25	26/2/2018	312.700.651	312.700.651	-	-
	Suplementar	Portaria 42	8/3/2018	25.138.394	25.138.394	-	-
	Suplementar	Portaria 46	19/3/2018	4.551.100	4.551.100	-	-
	Reab. Crédito Extraordinário	Decreto 9.281	7/2/2018			5.609.148	-
	Crédito Extraordinário	Medida Provisória 823	12/3/2018		190.000.000	190.000.000	
	Crédito Especial	Lei 16.633	13/3/2018	2.000.000.000	2.000.000.000	-	-

Fonte: SOF. Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre de 2018.

158. Por meio da Nota Técnica 7390/2018-MP (peças 13 e 15), a SOF disponibilizou a relação dos créditos adicionais abertos em 2017 pelos demais Poderes, MPU e DPU até a publicação do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre de 2018, conforme a tabela seguinte.

Tabela 22: Créditos Adicionais dos Demais Poderes, MPU e DPU

R\$

Órgão	Ato Normativo	Data de Publicação	Sujeitos à EC 95/2016		Não-Sujeitos à EC 95/2016	
			Suplementação	Cancelamento	Suplementação	Cancelamento
TSE	Portaria 52	22/2/2018	9.405.000	9.405.000	-	-
TSE	Portaria 276	16/3/2018	150.068	150.068	-	-
PGR	Portaria 18	5/3/2018	150.000	150.000	-	-
CJF	Resolução 480	26/3/2018	586.800	586.800	-	-

Fonte: SOF.

159. Os créditos abertos, tanto pelo Poder Executivo quanto pelos demais Poderes, procederam à suplementação de dotações orçamentárias mediante cancelamento de outras dotações, e, portanto, atenderam ao preceito inscrito no § 5º do art. 107 do ADCT, o qual veda a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado de despesa primária sujeita aos limites de gastos. De acordo com o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º

bimestre de 2018 e baseado nas atualizações constantes desse relatório, indica-se uma margem (excesso em relação ao limite) das despesas primárias de R\$ 431,8 milhões (peça 5, p. 31).

160. O mencionado relatório destaca ainda que a execução orçamentária e financeira do exercício deve compatibilizar as restrições impostas pela regra do resultado primário, conforme disposto no art. 9º da LRF, e pelo teto de despesa estabelecido no art. 107 do ADCT. O sobredito relatório enfatiza que uma eventual margem na regra do resultado primário oriunda do aumento de realizações ou reestimativas das receitas durante o exercício de 2018 poderá não implicar necessariamente a expansão dos limites de execução das despesas primárias, uma vez que o total de despesa primária sujeito ao teto de gastos está limitado ao valor de R\$ 1.347.880,7 milhões, ressalvados os gastos previstos nos §§ 6º e 11 do art. 107 do ADCT.

161. Por último, a tabela que segue apresenta o demonstrativo de cumprimento do art. 107 da EC 95/2016:

Tabela 23: Demonstrativo art. 107 da EC 95/2016

Discriminação	LOA 2018	R\$ milhões	
		Avaliação de Fevereiro de 2018	Avaliação 1º Bimestre
I. Total de Despesas Primárias (inclusive Transf. Por Repartição de Receita)	1.617.904,9	1.615.779,8	1.620.694,3
II. Despesas Primárias não Sujeitas a Limites (art. 107, § 6º, da EC 95/2016)	270.029,8	270.792,8	273.245,5
Transf. Por Repartição de Receita	235.500,0	235.394,7	237.584,5
Fundo Constitucional do Distrito Federal	13.517,6	13.516,7	13.514,6
Pleitos Eleitorais	1.331,7	1.331,7	1.331,7
Complementação ao Fundeb	14.054,3	13.731,4	13.800,8
Aumento de Capital em Estatais	5.626,1	5.626,1	5.626,1
Créditos Extraordinários		1.192,1	1.387,7
III. Despesas Primárias Sujeitas a Limites [I - II]	1.347.875,2	1.344.987,1	1.347.448,8
Despesas Primárias	1.331.516,0	1.330.358,7	1.331.388,2
Pessoal	284.758,7	290.393,7	290.393,7
<i>Orçamentário</i>	285.684,7	291.319,6	291.319,6
<i>(-) Float</i>	926,0	926,0	926,0
Demais	1.046.757,3	1.039.965,0	1.040.994,5
Demais Operações que afetam o resultado primário	16.359,1	14.628,4	16.060,6
<i>Fabricação de cédulas e moedas</i>	881,0	881,0	881,0
<i>Subsídios aos fundos constitucionais</i>	8.771,0	8.521,1	8.534,2
<i>Operações Net Lending</i>	1.424,2	1.424,2	1.424,2
<i>Fundos FDA/FDNE</i>	-	-	-
<i>Impacto primário das operações do FIES</i>	5.282,9	3.802,0	5.221,2
IV. Limite EC 95/2016 [2017 x 1,03]	1.347.880,7	1.347.880,7	1.347.880,7
V. Estimativa Anual de Excesso (+) / Necessidade de Ajuste (-) conforme Avaliação Bimestral de que trata o art. 9º da LRF [IV - III]	5,5	2.893,6	431,8

Fonte: RARDP 1º bimestre de 2018.

8. ACOMPANHAMENTO DO CUMPRIMENTO DO ART. 167, INCISO III, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL ('REGRA DE OURO')

162. O art. 167, inciso III, da Constituição Federal estabeleceu a denominada 'Regra de Ouro', que veda a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

163. O acompanhamento do disposto no art. 167, inciso III, da Constituição foi incorporado à análise do RARDP extemporâneo de fevereiro e 1º bimestre de 2018, haja vista sua repercussão

sobre a programação financeira do governo federal por meio da gestão das disponibilidades para financiamento das despesas.

164. A margem de suficiência para o cumprimento da ‘Regra de Ouro’ corresponde ao excedente de despesas de capital em relação às receitas de operações de crédito consideradas para apuração em um determinado período. Para o exercício de 2018, estima-se uma insuficiência para o cumprimento da ‘Regra de Ouro’ em R\$ 203,4 bilhões, conforme informações detalhadas a seguir:

Tabela 24: Suficiência da ‘Regra de Ouro’

Discriminação	R\$ bilhões		
	2018*	2018**	Diferença
Receitas de Operações de Crédito Consideradas (I = a – b)	984,1	1.034,0	49,9
Receitas de Operações de Crédito do Exercício (a)	906,1	971,4	65,3
(-) Variação de Saldo da subconta da Dívida (b)	-78,0	-62,6	-15,4
Despesas de Capital (II)	775,5	830,6	55,1
Investimentos	44,0	32,9	-11,1
Inversões Financeiras	82,4	67,0	-15,4
Amortizações	649,1	730,7	81,6
Margem da ‘Regra de Ouro’ (III = II – I)	-208,6	-203,4	5,2

Fonte: RARDP 1º bimestre de 2018.

* Projeções apresentadas no RARDP extemporâneo de fevereiro de 2018.

** A projeção atual considera a devolução de R\$ 30 bilhões do BNDES que já está em processamento, mas não considera o impacto de outras medidas que estão sendo tomadas para o seu equacionamento.

165. Segundo as informações apresentadas pela STN no Memorando SEI 29/2018/Codiv/Sudip/STN-MF (peças 21 e 37), está prevista para 2018 a execução de um conjunto de medidas que envolvem, basicamente, a desvinculação de receitas e a alocação de fontes, do exercício corrente e de superávits financeiros (exercício anteriores), as quais gerariam um montante de R\$ 205,6 bilhões, capaz de satisfazer a insuficiência de R\$ 203,4 bilhões estimada e publicada no RARDP do 1º bimestre de 2018, quais sejam:

a) Retorno à STN de recursos emprestados ao BNDES. **Montante estimado:** R\$ 100 bi (de um total de R\$ 130,00). **Previsão:** até agosto/2018. É esperada uma posição do Conselho Administrativo desta entidade para que seja confirmado um calendário referente à devolução das parcelas do total previsto. A insuficiência apontada pelo citado ofício (R\$ 203 bi) já contempla R\$ 30 bilhões devolvidos pelo BNDES à STN em 29/03/2018;

b) Extinção do FSB (Fundo Soberano) e uso dos recursos do extinto FND (Fundo Nacional de Desenvolvimento) e para pagamento da Dívida Pública. **Montante conjunto estimado:** R\$ 43 bilhões (R\$ 27 bi – FSB e R\$ 16 bi – FND). **Previsão:** até agosto/2018. Medidas para extinção dos Fundos e adequada alocação integral dos recursos no pagamento de obrigações da Dívida Pública estão em tratativas legais;

c) Desvinculação do superávit financeiro da fonte 178 (fundos específicos no setor de telecomunicações – FISTEL, FUST e FUNTTEL) e de recursos oriundos de Compensações Financeiras pela Produção de Petróleo, Gás Natural e Outros Hidrocarbonetos Fluidos (Royalties, fonte 142). **Montante estimado:** R\$ 37,6 bi. **Previsão:** condicionado ao posicionamento do TCU. O andamento desta ação está vinculado à resposta do TCU (SEMAG) às consultas feitas pelo MPOG ao TCU, relativas ao assunto;

d) Aprovação de Decreto que cancela restos a pagar. **Montante estimado para efeito na Regra de Ouro:** R\$ 20 bilhões. **Previsão:** até novembro/2018. Medidas para efetivação em tratativas legais;

e) Utilização de superávit financeiro da fonte 12 (vinculada à Educação e hoje extinta pela SOF) para substituir recursos alocados em fonte 44. **Montante estimado:** R\$ 2,5 bi. **Previsão:** já executado. Medidas para efetivação em tratativas legais;

f) Capitalização da Engepron com recursos dos royalties do Comando da Marinha (substituição de recursos em fonte 44 por outros em fonte 50 aplicados). **Montante estimado:** R\$ 2,5 bi. **Previsão:** já executado. Medidas para efetivação em tratativas legais.

166. É oportuno mencionar que o Tribunal, por meio do Acórdão 953/2018-TCU-Plenário, deliberou que o saldo remanescente na conta contábil do Fundo de Fiscalização das

Telecomunicações (Feste) - Fonte 178, nos termos do art. 3º da Lei 5.070/1966, é de livre utilização pelo Tesouro Nacional, desde que assegurado o atendimento das parcelas destinadas às necessidades plurianuais da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e dos repasses para constituição das receitas do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust), do Fundo Nacional da Cultura (FNC) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), nos termos das leis específicas que criaram esses três fundos.

167. Convém ressaltar que a maior parte das medidas previstas para suprir a insuficiência de R\$ 203,4 bilhões estimada para o exercício de 2018 ainda depende de tratativas legais. Caso todas as providências sejam implementadas, haveria uma margem de suficiência de apenas R\$ 2,2 bilhões. Em virtude das incertezas associadas à execução das medidas supramencionadas, o Tesouro Nacional também estuda medidas adicionais que envolvam desvinculações e alocações de recursos deste exercício ou de superávit financeiros.

168. Por fim, é de salientar também que o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão formulou consultas a esta Corte de Contas versando sobre desvinculação de superávit financeiro de outras fontes, quais sejam, o TC 008.530/2018-1 (relatoria min. Vital do Rêgo), que aborda a desvinculação do superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial da União, e o TC 004.263/2018-9 (relatoria min. Vital do Rêgo), que trata da desvinculação dos royalties e participação especial do petróleo e gás natural, o que poderá contribuir para a liberação de fontes de recursos existentes, caso as teses apresentadas sejam aprovadas, reduzindo, assim, a necessidade de realização de novas operações de crédito.

9. CONCLUSÃO

169. A presente fiscalização teve o objetivo de acompanhar as receitas primárias, despesas primárias impactantes, resultado primário e o contingenciamento, no tocante ao cumprimento das disposições da LDO, da LOA e da LRF, especialmente com relação ao risco de não atingimento da meta de resultado primário, avaliada no 1º bimestre de 2018, para dar cumprimento às disposições insculpidas no art. 3º, inciso IV, alínea 'a', da Resolução-TCU 142/2001, além de avaliar o teto de gastos instituído pela Emenda Constitucional 95/2016 e aspectos relacionados ao cumprimento da 'Regra de Ouro', prevista no inciso III do art. 167 da Constituição Federal de 1988.

170. Em complemento, foi feita análise do montante e do impacto nas diversas políticas públicas dos bloqueios efetuados por ocasião do contingenciamento orçamentário, particularmente nas áreas de educação, saúde e segurança, em acréscimo ao acompanhamento disciplinado pela Resolução-TCU 278/2016, relativo ao 1º bimestre de 2018, em decorrência de proposta aprovada em comunicação da sessão plenária do Tribunal de Contas da União do dia 7/2/2018.

171. Ao final do 1º bimestre de 2018, as receitas apresentaram desempenho superior ao esperado. O Decreto de Programação Orçamentária e Financeira 9.276/2018 previa arrecadação no 1º bimestre, sem o resultado da Previdência, de R\$ 189.061 milhões, ao passo que, conforme o Resultado do Tesouro Nacional para janeiro e fevereiro de 2018, a arrecadação efetiva foi de R\$ 203.590 milhões, o que representou uma variação positiva de 8%, justificada, em boa medida, pelo forte impacto dos recolhimentos efetuados pelos contribuintes que aderiram ao Parcelamento Especial de Regularização Tributária (Pert), da Lei 13.496/2017.

172. Todavia, no que se refere à previsão de receitas, mais especificamente em relação às Concessões e Permissões, verificou-se que o processo envolvendo a desestatização da Eletrobras, e o consequente ingresso de receitas nos cofres da União ainda em 2018, está sujeito a incertezas, dada a complexidade que envolve o tema.

173. Sobre o assunto, há que se considerar que o Projeto de Lei 9.463, de 2018 ainda se encontra pendente de apreciação e aprovação no âmbito do Congresso Nacional, além do fato de o Poder Executivo ter acomodado o montante de R\$ 12,2 bilhões na reserva constituída nos Decretos 9.276/2018 e 9.323/2018. Nesse sentido, deixa-se de propor medidas acerca da revisão das receitas na aludida rubrica no presente Relatório. Ainda assim, sugere-se o acompanhamento da previsão e

da realização de receitas concernentes ao processo de desestatização da Eletrobras nas fiscalizações atinentes aos próximos relatórios de avaliação de receitas e despesas primárias de 2018.

174. Adicionalmente, convém mencionar os efeitos na arrecadação tributária em 2018, em decorrência da rejeição dos vetos presidenciais aos Projetos de Lei Complementar (PLC) 164/2017 e 165/2017. Em resposta à diligência realizada por esta equipe de fiscalização, a RFB aponta que a renúncia de receitas com tributos federais no exercício de 2018 atrelada a esses projetos de lei poderá alcançar o montante de R\$ 6,3 bilhões, o que possivelmente afetará as previsões de arrecadação no exercício corrente. Sob o ponto de vista da regularidade fiscal, a matéria é objeto do TC 012.691/2018-6 (relatoria min. Vital do Rêgo), em tramitação neste Tribunal.

175. O desempenho da execução da despesa primária no 1º bimestre foi R\$ 11 bilhões, ou 5% menor que o esperado. A previsão de despesas para janeiro e fevereiro de 2018 (1º bimestre) era de R\$ 214.496 milhões, ao passo que a execução efetiva no período foi de R\$ 202.829 milhões.

176. Findo o 1º bimestre, o RARDP indicou a possibilidade de ampliação dos limites de empenho e de movimentação financeira em R\$ 1,6 bilhão, a qual foi operacionalizada, no âmbito do Poder Executivo, pelo Decreto 9.323/2018. No entanto, foi reiterada a recomendação de se manter a reserva orçamentária e financeira prevista no decreto de programação do Poder Executivo, acrescida de eventuais custos com a intervenção federal no estado do Rio de Janeiro. O bloqueio acumulado alcançou então R\$ 17,1 bilhões.

177. Em termos de impactos nas políticas públicas, há que se destacar o bloqueio efetuado nos limites do movimentação e empenho dos Programas Temáticos, voltados à entrega de bens e serviços à sociedade, o qual alcançou R\$ 12,2 bilhões (R\$ 10,3 bilhões em despesas primárias discricionárias e R\$ 1,9 bilhão em gastos do PAC), cerca de 71% do montante bloqueado. Os programas setoriais mais afetados, por sua vez, foram: Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS), R\$ 2,3 bilhões; Educação de Qualidade para Todos, R\$ 2,1 bilhões; Transporte Terrestre, R\$ 1,6 bilhão; Defesa Nacional, R\$ 728 milhões; Recursos Hídricos, R\$ 713 milhões; Ciência, Tecnologia e Inovação, R\$ 581 milhões; os quais, em conjunto, perfazem 67% do montante bloqueado, cerca de R\$ 8,1 bilhões.

178. A Sest informou o resultado primário das empresas estatais federais acumulado de janeiro e fevereiro de 2018 de déficit de R\$ 897,1 milhões. A seu turno, o resultado primário das empresas estatais federais 'abaixo da linha' das empresas estatais federais alcançou déficit R\$ 957 milhões, conforme divulgado pelo Bacen. Disso resulta discrepância estatística de R\$ 59,8 milhões entre as duas métricas de resultado.

179. Consoante o Quadro II – Necessidades de Financiamento do Setor Público da Nota para Imprensa sobre a Política Fiscal do Banco Central do Brasil de março de 2018 (peça 45), o resultado primário acumulado até fevereiro em 2018 pelo Governo Central, expresso pelo somatório dos fluxos mensais das Necessidades de Financiamento do Setor Público, alcançou superávit de R\$ 17,5 bilhões, correspondente a 1,62% do PIB a preços correntes acumulado no período, estimado pelo Banco Central, o que é condizente com a meta fiscal do exercício de 2018 do Governo Central de déficit de R\$ 159 bilhões, fixada pela Lei 13.480/2017, que alterou as metas fiscais da LDO 2018.

180. Os créditos abertos, tanto pelo Poder Executivo quanto pelos demais Poderes, procederam à suplementação de dotações orçamentárias mediante cancelamento de outras dotações, e, portanto, atenderam ao preceito inscrito no § 5º do art. 107 do ADCT, o qual veda a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado de despesa primária sujeita aos limites de gastos.

181. De acordo com o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre de 2018 e baseado nas atualizações constantes desse relatório, indica-se uma margem (excesso em relação ao limite) das despesas primárias de R\$ 431,8 milhões.

182. O mencionado relatório destaca ainda que a execução orçamentária e financeira do exercício deve compatibilizar as restrições impostas pela regra do resultado primário e pelo teto de gastos.

Em complemento, enfatiza que uma eventual margem na regra do resultado primário oriunda do aumento de realizações ou reestimativas das receitas durante o exercício de 2018 poderá não implicar necessariamente a expansão dos limites de execução das despesas primárias, uma vez que o total de despesa primária sujeito ao teto de gastos está limitado ao valor de R\$ 1.347.880,7 milhões, ressalvados os gastos previstos no § 6º e § 11 do art. 107 do ADCT.

183. Aplicados os procedimentos de auditoria, apurou-se a inobservância, por parte da Secretaria de Orçamento Federal e do Ministério da Saúde, dos prazos estabelecidos pelo art. 1º, §§ 6º e 8º, do Decreto 9.276/2018, no que concerne à efetivação do bloqueio de dotação indicado no Decreto 9.276/2018 e alterações.

184. Por fim, estima-se que o presente trabalho tem o potencial de melhorar a transparência dos relatórios do Governo Federal e estimular o atendimento às disposições insculpidas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

10. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

185.1. manter o grau de sigilo ‘reservado’ das peças 22, 23 e 39 pelo prazo de cinco anos, a contar de 21/5/2018, com fulcro no art. 23, inciso IV, da Lei 12.257/2011, c/c o art. 25, inciso V, do Decreto 7.724/2012;

185.2. recomendar ao Ministério da Saúde, como órgão setorial do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, consoante dispõe o art. 4º, § 1º, da Lei 10.180/2001, que observe o prazo estabelecido com vistas à efetivação do bloqueio na conta contábil ‘6.2.2.1.2.01.08 - Crédito Bloqueado RP 2 e RP 3-Dec. Prog. Orçamentária’ no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), em atendimento ao disposto no art. 1º, § 6º, do Decreto 9.276/2018 (item 131 deste relatório);

185.3. recomendar à Secretaria de Orçamento Federal, como órgão responsável por orientar, coordenar e supervisionar tecnicamente os órgãos setoriais de orçamento, observado o art. 9º, inciso V, do Decreto 9.035/2017, que observe o prazo estabelecido no art. 1º, § 8º, do Decreto 9.276/2018, com vistas à efetivação do bloqueio na conta contábil ‘6.2.2.1.2.01.08 - Crédito Bloqueado RP 2 e RP 3-Dec. Prog. Orçamentária’ no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) em caso de não encaminhamento da informação ou de informação em montante inferior ao estabelecido pelos órgãos setoriais (item 132);

185.4. autorizar o encaminhamento de cópia do presente relatório, bem como do voto e acórdão que vierem a ser proferidos, aos Ministérios da Fazenda, da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, para ciência, e ao presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, para fins de subsídios à referida Comissão, em atendimento ao disposto no art. 59, § 1º, inciso I, da Lei Complementar 101/2000, c/c o art. 119, § 3º, da Lei 13.473/2017;

185.5. arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do RI/TCU.”

É o relatório.