

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 021.655/2019-7

Natureza: Relatório de Acompanhamento

Órgãos: Banco Central do Brasil; Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil

Representação legal: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO DE RECEITAS, DESPESAS, RESULTADO PRIMÁRIO E METAS FISCAIS DO 3º BIMESTRE DE 2019. EMISSÃO DE ALERTA AO PODER EXECUTIVO FEDERAL SOBRE O RISCO DE NÃO ATINGIMENTO DA META FISCAL DE 2019. COMUNICAÇÕES. RESTITUIÇÃO DOS AUTOS À SEMAG PARA CONTINUIDADE DO ACOMPANHAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Macroavaliação Governamental - Semag (peça 46), que contou com a anuência do corpo diretivo daquela unidade (peças 47 e 48).

2. Anoto que alguns trechos do relatório foram suprimidos, com fulcro no art. 23, incisos VI e VIII, da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), por conterem informações sigilosas.

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de fiscalização realizada pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) na Secretaria do Tesouro Nacional (STN), na Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), na Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e na Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest), integrantes do Ministério da Economia, em cumprimento às disposições insculpidas no art. 3º, inciso IV, alínea ‘a’, da Resolução-TCU 142/2001.

2. A fiscalização em foco tem por objetivo acompanhar as receitas e as despesas primárias, o resultado primário e o contingenciamento realizado, 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 3º bimestre de 2019, além de analisar a adequação da abertura de créditos adicionais ao Teto de Gastos instituído pela Emenda Constitucional 95/2016.

HISTÓRICO

3. A Lei 13.307/2018, Lei de Diretrizes Orçamentárias 2019, estabeleceu meta de déficit primário de R\$ 139 bilhões para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS). A seu turno, a Lei Orçamentária para 2019 (LOA 2019), Lei 13.808/2019, estimou a receita primária líquida em R\$ 1.299,7 bilhões e fixou a despesa primária em R\$ 1.438,7 bilhões.

4. A fim de atender ao disposto no art. 8º, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal, foi editado o Decreto 9.711/2019, que dispôs sobre a programação orçamentária e financeira e estabeleceu o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo federal. O referido decreto projetou déficit primário do Governo Central e superávit primário das empresas estatais, respectivamente, de R\$ 138,9 bilhões e de R\$ 1,5 bilhão.

5. Findo o 1º bimestre de 2019, atendendo ao disposto no art. 59, § 3º, da LDO 2019, o Poder Executivo publicou o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) do 1º

bimestre de 2019 e, a partir da reavaliação de receitas e despesas primárias, indicou a necessidade de contingenciamento para todos os Poderes, Ministério Público da União (MPU) e Defensoria Pública da União (DPU) no montante de R\$ 29,5 bilhões, cerca de 22,8% do total das despesas discricionárias do Poder Executivo.

6. Como resultado, tendo em vista o disposto no art. 9º da LRF e nos arts. 58, § 1º, e 59, § 2º, da LDO 2019, foi editado, em 29/3/2019, o Decreto 9.741/2019, instrumentalizando o sobredito contingenciamento.

7. Após as avaliações atinentes ao 2º e ao 3º bimestres de 2019, neste último, constatou-se a necessidade de contingenciamentos adicionais, acumulando uma limitação de empenho total de R\$ 34 bilhões. Assim, foi editado o Decreto 9.809/2019, por meio do qual se estima uma despesa primária total de R\$ 1.403,4 bilhões e uma arrecadação líquida de R\$ 1.264,4 bilhões.

8. No decorrer do presente acompanhamento, foi apurado aspecto relevante no que concerne à análise das projeções apresentadas para cumprimento da meta fiscal estabelecida, especificamente no que tange às estimativas de receita.

9. Na LOA/2019, estima-se uma arrecadação total líquida de R\$ 1.299,7 bilhões, ao passo que, na avaliação do RARDP do 3º bimestre de 2019, projeta-se uma redução desse montante em R\$ 35,3 bilhões, alcançando, portanto, os R\$ 1.264,4 bilhões, conforme sobredito. Tal oscilação explica-se principalmente em razão da rápida deterioração dos parâmetros macroeconômicos nos seis primeiros meses do exercício.

10. Com efeito, aprovou-se a LOA/2019 considerando um crescimento real do Produto Interno Bruto (PIB) de 2,5%. Todavia, o RARDP do 3º bimestre de 2019 projeta um crescimento real desse indicador de 0,81%, o que resultou em significativo impacto nas Receitas Administradas pela Receita Federal do Brasil (variação negativa de R\$ 22,5 bilhões em relação à LOA/2019).

11. Nesse cenário fiscal delicado de 2019, projeta-se, ainda, a arrecadação de cerca de R\$ 186,3 bilhões com as Receitas não Administradas pela RFB, dentre as quais destaca-se a rubrica Concessões e Permissões, sobre a qual tratar-se-á de maneira mais aprofundada.

[...]

13. [...]. Ocorre que, conforme cronograma indicativo informado pela Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP (peça 29), o ingresso desses recursos nas contas da União está datado para **27/12/2019**, ou seja, apenas a quatro dias antes do término do exercício financeiro.

14. Diante da relevância e da materialidade do tema, a equipe de fiscalização diligenciou a ANP (peça 13) no sentido de apurar o que se segue:

i) Factibilidade e perspectivas da finalização dos aludidos leilões e arrecadação das receitas deles decorrentes ainda no exercício de 2019; factibilidade da realização dos referidos leilões e do efetivo ingresso das receitas deles decorrentes, ainda em 2019;

ii) Riscos associados que poderiam, de alguma forma, comprometer os atuais cronogramas, notadamente no que se refere à efetiva arrecadação dos recursos e, caso existentes, quais os instrumentos mitigadores desses riscos;

iii) em eventual necessidade de readequação dos cronogramas de realização das aludidas rodadas, quais os prazos mínimos entre as datas de publicação do edital e a efetiva arrecadação de receitas;

iv) Qual é o risco de que a realização do leilão da cessão onerosa possa impactar negativamente o montante da arrecadação de receitas com leilões da 6ª Rodada de Partilha e da 16ª Rodada de Licitações de Blocos (2019), tendo em vista a atratividade para as possíveis empresas ofertantes?

[...]

EXAME TÉCNICO

24. Inicialmente, cabe pontuar que, em que pese o somatório dessas duas rodadas de leilões do

petróleo representar uma pequena parcela do total de receitas primárias [...], a arrecadação federal não tem sido suficiente para suportar o montante de despesas fixadas para o exercício corrente. Nesse sentido, mesmo tendo a LDO/2019 previsto uma significativa meta deficitária de resultado primário (R\$ 139 bilhões, para o Governo Central), os Poderes da União, à luz do art. 9º da LRF, foram obrigados a promover limitação de empenho e movimentação financeira da ordem de R\$ 34 bilhões até o momento. No campo das Receitas Administradas pela RFB, nove das sete rubricas que compõem esse grupo tiveram redução das projeções anuais, conforme informa o RARDP 3º Bimestre de 2019. Assim, a arrecadação tempestiva das receitas decorrentes desses leilões pode ser decisiva para o cumprimento da meta fiscal fixada para 2019.

25. Especificamente acerca das rodadas de leilões, verifica-se que os cronogramas da 6ª e da 16ª rodadas foram elaborados **com reduzido período entre a realização da sessão pública de apresentação de ofertas e o efetivo pagamento dos valores pelos licitantes vencedores**, destoando das demais rodadas realizadas, por exemplo, no exercício de 2018, como se verifica a seguir:

Tabela 1: Cronogramas Rodadas de Leilões ANP - Exercício 2018 x Exercício 2019

Exercício	Evento	Data		Período entre a sessão pública e o pagamento do bônus de assinatura
		Sessão Pública de apresentação de ofertas	Pagamento dos bônus de assinatura	
2018	Leilão da 15ª Rodada de Concessão	29/3/2018	28/9/2018	183 dias
	Leilão da 4ª Rodada de Partilha	7/6/2018	28/9/2018	113 dias
	Leilão da 5ª Rodada de Partilha	28/9/2018	26/11/2018	59 dias
2019	Leilão da 16ª Rodada de Licitações	10/10/2019	27/12/2019	78 dias
	Leilão da 6ª Rodada de Partilha	7/11/2019	27/12/2019	50 dias

Fonte: Cronogramas divulgados pela ANP.

26. Observa-se que o período entre a sessão pública de ofertas e o ingresso das receitas decorrentes do Leilão da 6ª Rodada de Partilha é de apenas cinquenta dias, fato incomum nas rodadas realizadas no exercício de 2018. Soma-se a isso o diminuto prazo entre a data-limite para o efetivo pagamento dos valores pelos licitantes vencedores (27/12/2019) e o término do exercício. Assim, o Poder Executivo conta com o ingresso [...] a quatro dias do encerramento de 2019.

[...]

28. Conforme sobredito, já foram contingenciados R\$ 34 bilhões até o 3º bimestre de 2019 e os indicadores do momento não sinalizam uma recuperação econômica de curto prazo que possa incrementar a arrecadação da União e, conseqüentemente, reverter de forma substancial esse cenário de restrição.

[...]

31. Nesse contexto, assinale-se que tramitam nesta Corte de Contas os processos TC 005.352/2019-3 e TC 009.312/2019-6, ambos de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, que visam avaliar a conformidade dos processos relacionados à realização dos leilões da 16ª e 6ª rodadas. Assim, há de

se ressaltar que a análise desta Corte de Contas pode resultar em medidas que imponham ao órgão gestor promover ajustes materiais e/ou formais nos aludidos processos. Cabe ainda destacar que os sobreditos processos tramitam em sigilo, dadas a sensibilidade e a relevância dos valores envolvidos.

[...]

33. Dessa maneira, ao planejar seus certames licitatórios, o Poder Executivo deveria também prever prazos razoáveis para eventual necessidade de aprimoramento de seus processos. No entanto, a partir da análise dos cronogramas divulgados pela ANP, depreende-se que há pouquíssimo espaço de tempo para esse tipo de readequação. Ao que parece a necessidade de se arrecadar essas receitas ainda em 2019 se sobrepôs a um cronograma com prazos mais estendidos.

34. Nesse contexto, convém rememorar que, em 2018, por meio do Acórdão 672/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, determinou-se a suspensão cautelar de blocos da 15ª Rodada de Licitações para blocos terrestres e marítimos, com vistas à outorga de contratos de concessão para atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural, realizada pela ANP.

35. No bojo do TC 000.016/2018-7, que fundamentou a decisão prolatada no Acórdão 672/2018-TCU-Plenário, a Unidade Técnica especializada desta Corte de Contas, Secretaria de Infraestrutura de Petróleo e Gás Natural (SeinfraPetróleo), identificou descumprimento de normativos legais e regulamentares, bem como apontou risco econômico, com potencial de interferir negativamente na atratividade da área explorada, inclusive, pontuou que a modelagem licitatória empregada naquela rodada continha riscos de frustração de arrecadação de bônus de assinatura em pelo menos R\$ 1,25 bilhão para a União, além da diferença de carga fiscal que era refletida na alíquota de partilha e em outras parcelas governamentais. Dito de outra maneira, a decisão deste Tribunal de Contas visou mitigar riscos de perda arrecadatória da ordem de R\$ 1,25 bilhão, o que, no curtíssimo prazo, sensibilizou a projeção de receitas do exercício em que se prolatou o referido Acórdão.

36. Ademais, além da prévia análise desta Corte de Contas sobre os processos de desestatização, convém salientar que outros riscos associados à realização dessas licitações devem ser considerados no planejamento governamental, com destaque, por exemplo, para eventuais demandas judiciais capazes de comprometer o andamento desses processos licitatórios. Embora, em histórico recente, esse tipo de intervenção judicial não represente uma rotina nas licitações relacionadas às concessões de exploração de petróleo, a prudência governamental exige a mitigação dos riscos associados a eventuais alterações de cronogramas, por fatores alheios à vontade do Poder Executivo, ente que promove as rodadas de leilões.

37. Dessa maneira, são desejáveis as ações no sentido de mitigar riscos relacionados a eventuais medidas judiciais, no entanto, mais uma vez, os cronogramas estabelecidos pela ANP, notadamente no que se refere ao ingresso dos recursos nas contas da União, não possuem margem de tempo significativa para rearranjos das etapas do processo licitatório. Nesse sentido, por exemplo, uma medida cautelar expedida pelo Poder Judiciário, suspendendo determinado processo licitatório, poderia pôr à prova o ingresso desses recursos em 2019.

38. Nessa mesma esteira, convém destacar que a legislação impõe a obediência a prazos mínimos entre etapas do processo licitatório, como, por exemplo, o prazo de sessenta dias entre a publicação do edital de licitações e a sessão pública de apresentação de ofertas, que se soma ao período para qualificação, de quinze dias úteis, prorrogáveis por igual período, se adotado o regime de concessão (caso da 16ª rodada). Da análise dos cronogramas estabelecidos pela ANP para a 16ª rodada de leilões (peça 29, p. 3-4), verifica-se que há reduzida margem para rearranjo das etapas, ante eventual medida saneadora necessária ou suspensão dos processos licitatórios.

39. Não bastassem os prazos bastante exíguos para a realização dos certames, outro fator ainda pode colocar à prova o sucesso desses certames: a elevada concentração de leilões de blocos de petróleo nos dois últimos meses de 2019, o que, por questões mercadológicas, poderia impactar negativamente a arrecadação dessas receitas.

[...]

46. Cumpre destacar a inexistência de saldo na reserva orçamentária prevista no art. 8º, inciso I, do Decreto 9.741/2019, destinada a cobrir eventuais riscos fiscais. A constituição de ‘reserva’ nos decretos de programação orçamentária e financeira do Poder Executivo tem sido uma prática recorrente do Governo Federal baseada no princípio da prudência aplicado à gestão orçamentária, haja vista que sempre há existência de riscos nas projeções de receitas e despesas do Governo Federal. Conforme relatado pelo Poder Executivo na apresentação do RARDP do 3º bimestre de 2019 (peça 17), o valor então existente na sobredita reserva foi utilizado para absorver parte do contingenciamento indicado na avaliação do bimestre e operacionalizado pelo Decreto 9.943/2019, de modo que não existe, no momento, qualquer reserva orçamentária do Poder Executivo para cobrir eventuais riscos fiscais.

47. Importa salientar que, diante dos riscos relacionados a eventual frustração na arrecadação de receitas de concessões e permissões, decorrentes de leilões a serem concretizados apenas em novembro e dezembro de 2017, o relator do TC 014.981/2017-3 (acompanhamento das receitas e das despesas primárias, do resultado primário e do contingenciamento realizado, no 2º bimestre de 2017), ministro Vital do Rêgo, por meio de despacho (peça 76 do TC 014.981/2017-3), emitiu alerta, na forma que segue:

A par dessas constatações e considerando a competência atribuída a esta Corte de Contas pelo art. 59, § 1º, inciso I, da Lei Complementar 101/2000, ante a verificação de ocorrência da hipótese prevista no art. 9º da mesma Lei Complementar, bem como a competência conferida a este Relator por meio do art. 5º da Resolução TCU 142/2001, cabe alertar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Ministério da Fazenda acerca do risco de não atingimento da meta fiscal, considerando os elevados montantes de previsão de receitas de concessões concentradas no último bimestre, pendentes do cumprimento de diversas etapas que poderão não ser concluídas no exercício de 2017, e o tempo exíguo adoção de medidas alternativas de compensação via limitação da execução orçamentária e financeira ou elevação de outras receitas.

48. Dessa forma, o cenário projetado para 2019, notadamente no que se refere à capacidade arrecadatória da União, assemelha-se àquele vivenciado no exercício de 2017, com significativa concentração de receitas de leilões nos últimos dias do ano, o que enseja o dever de diligência por parte desta Corte de Contas e a prudência necessária do Poder Executivo na condução da gestão fiscal.

CONCLUSÃO

49. Por todo o exposto, verifica-se que, até o efetivo ingresso das receitas decorrentes da 6ª e da 16ª rodadas de leilões, diversas etapas devem ser superadas. Sob o prisma do cumprimento de metas de resultado fiscal, o ingresso de valores tão vultosos concentrados nos últimos dias do exercício parece algo sobremaneira arriscado e que, em boa medida, não se alinha aos fundamentos da prudência na gestão fiscal.

50. Por óbvio, a projeção de arrecadação desses valores apenas nos últimos dias do exercício financeiro não constitui irregularidade, no entanto, o não atingimento da meta fiscal em decorrência do não ingresso tempestivo desses valores poderá gerar graves consequências às finanças públicas. Nesse sentido, é indispensável que os órgãos centrais de orçamento e finanças mitiguem riscos dessa natureza.

51. Ainda que os processos licitatórios atinentes à 6ª e 16ª rodadas de leilões sejam exitosos, referindo-se especificamente à sessão pública de ofertas, até o efetivo pagamento dos bônus de assinatura, o que ocorrerá até 27/12/2019, persistirá o risco de não atingimento da meta de resultado fiscal. Destaque-se que o Poder Executivo não mais dispõe de reserva orçamentária, instrumento que mitigaria riscos de não recebimento tempestivo dos valores das rodadas de leilões. Assim, em eventual descumprimento do prazo de pagamento dos bônus de assinatura pelos particulares vencedores dos leilões ou em razão de qualquer outro fato superveniente que afete os cronogramas previstos, o Poder Executivo, a quatro dias do encerramento do exercício financeiro, teria pouquíssimo ou nenhum tempo hábil de promover nova limitação de empenho e de movimentação financeira, a fim de preservar a meta de resultado fiscal.

52. Soma-se a esses riscos o atual cenário econômico do País, em que se verificou a rápida deterioração dos parâmetros macroeconômicos, nos seis primeiros meses de 2019, o que reflete diretamente no resultado da arrecadação da União. A revisão da projeção do crescimento real do PIB (de 2,5%, na LOA/2019, reduzida para 0,81%, no RARDP 3º bimestre de 2019), combinada com outros fatores, impôs uma redução da estimativa de arrecadação de R\$ 22,5 bilhões, apenas no grupo de Receitas Administradas pela RFB, em relação à estimativa da LOA/2019. Ademais, o contingenciamento adicional de despesas no 3º bimestre de 2019, de R\$ 1,4 bilhão, poderia ter sido ainda maior, não fossem, em parte, flutuações cambiais e acréscimos no preço do barril de petróleo Brent, elevando as receitas de Recursos Naturais, o que não se relaciona necessariamente à higidez macroeconômica do Estado.

53. [...], o fato é que há pressão por liberação de limite de empenho aos diversos órgãos do Poder Executivo, conforme noticiado à peça 45, tendo em vista que o contingenciamento da ordem de R\$ 34 bilhões já tem imposto significativas restrições ao funcionamento da máquina estatal. Nessa esteira, medidas visando majorar as receitas da União nos próximos meses poderiam ser canalizadas para reduzir o contingenciamento, e não para cobrir eventual frustração de receita de novas concessões.

54. Em razão do volume de recursos inserido na rubrica Concessões e Permissões, do grande volume de campos ofertados apenas nos dois últimos meses do exercício financeiro, o que pode comprometer a competitividade das licitações, das diversas etapas que precisam ser concluídas para que essas receitas, de fato, sejam arrecadadas em 2019, do exíguo prazo entre a data-limite para o ingresso dessas receitas e o término do exercício financeiro, do impacto que essas receitas têm no cumprimento da meta de resultado primário estabelecida na LDO/2019, somada à redução das perspectivas de arrecadação das Receitas Administradas pela RFB, torna-se imperativo um acompanhamento simultâneo e sistemático das diversas etapas, com respectivos cronogramas, necessárias à realização dessas receitas. Ademais, a avaliação fiscal de receitas e despesas do 4º bimestre de 2019 deverá ser divulgada em breve - até o dia 22/9/2019, nos termos do art. 59 da LDO/2019 -, o que enseja a atuação célere, tempestiva e oportuna desta Corte de Contas.

55. Nesse sentido, propõe-se alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 59, § 1º, inciso I, c/c o art. 9º da Lei Complementar 101/2000, sobre o risco de não atingimento da meta fiscal, considerando os elevados montantes de previsão de receitas de concessões concentradas no último mês do exercício, sujeitos ao cumprimento de diversas etapas que poderão não se realizar por completo no exercício de 2019.

56. Cumpre ressaltar que, nos termos do art. 5º, § 1º, da Resolução-TCU 142/2001, com redação dada pela Resolução-TCU 278/2016, as providências necessárias para emissão do alerta em comento podem ser adotadas diretamente pelo relator. Nesse caso, o relator determinará o envio da correspondente comunicação via Presidência do Tribunal, submetendo sua deliberação ao Plenário na primeira sessão subsequente (art. 5º, § 3º, da citada Resolução). Por fim, deve-se dar ciência do alerta à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (art. 5, § 5º, da Resolução-TCU 142/2001). Com efeito, rito processual sumário idêntico ao ora proposto já foi adotado tanto em 2017 (TC 014.981/2017-3, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo), quanto no presente exercício (TC 005.345/2019-7, de relatoria do Ministro Bruno Dantas).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

57. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

a) alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 59, § 1º, inciso I, c/c o art. 9º da Lei Complementar 101/2000, sobre o risco de não atingimento da meta fiscal, considerando os elevados montantes de previsão de receitas de concessões concentradas no último mês do exercício, sujeitos ao cumprimento de diversas etapas que poderão não se realizar por completo no exercício de 2019;

b) encaminhar cópia do despacho que vier a ser proferido aos Ministérios da Economia e da Infraestrutura e à Controladoria-Geral da União, para ciência, bem como ao presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;

c) classificar as peças 22, 25, 26, 40 e 42 com o grau de sigilo ‘reservado’, nos termos do art. 23, inciso VIII, da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) c/c os arts. 4º, parágrafo único, 8º, § 3º, inciso I, e 9º, inciso VIII, e § 2º, inciso I, da Resolução-TCU 294/2018, pelo prazo de cinco anos, com acesso permitido somente aos servidores que irão desenvolver atividades relacionadas aos autos; e

d) restituir os autos a esta Unidade Técnica para prosseguimento da análise de mérito.”

É o relatório.